

**Die Haltung der englischen Theorie und Politik
in der Frage einer staatlichen Förderung
des natürlichen Bevölkerungswachstums -
unter besonderer Berücksichtigung
der Empfehlungen des Reports
der Royal Commission**

Frank Lüttgen

1960

Die Haltung der englischen Theorie und Politik in der
Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Be-
völkerungswachstums - unter besonderer Berücksichtigung
der Empfehlungen des Reports der Royal Commission

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades der Wirtschafts-
und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Johann
Wolfgang Goethe-Universität zu Frankfurt am Main

vorgelegt von
Diplom-Volkswirt Frank Lüttgen
aus Frankfurt am Main

1959



1. Gutachter: Prof. Dr. Fritz Neumark

2. Gutachter: Prof. Dr. Adolf Blind

Tag der mündlichen Prüfung: 30. November 1960

Tag der Promotion: 30. November 1960

A. Einleitung	9
I. Begriff und Faktoren des natürlichen Wachstums der Bevölkerung.	10
II. Wesen und Begriff einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.	11
III. Die Diskussion über die Notwendigkeit einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums in England.	12
B. Motive und grundsätzliche Möglichkeiten einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.	17
I. Die Bevölkerungsentwicklung als Ausgangspunkt für die Diskussion über eine staatliche Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.	18
1. Die Bevölkerungsentwicklung Englands in den vergangenen 150 Jahren.	18
a. Die Phase der numerischen Expansion	20
b. Die Phase rückläufigen Bevölkerungswachstums.	24
c. Die Geburtenzunahme in neuerer Zeit.	33
2. Vergleich mit der Bevölkerungsentwicklung in anderen Ländern.	34
3. Die Beurteilung der Bevölkerungssituation Englands in neuerer Zeit.	39
a. Die "herrschende Ansicht" in den 30er Jahren.	40
b. Die Ansicht der Royal Commission.	43

4. Die physische Existenzgefährdung des englischen Volkes als Motiv für die Forderung nach einer staatlichen Bevölkerungspolitik.	46
II. Probleme der quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung.	48
1. Volkswirtschaftliche Argumente.	51
a. Die ökonomischen Vorteile einer großen und wachsenden Gesamtbevölkerungszahl.	51
b. Volkswirtschaftliche Nachteile einer großen und wachsenden Bevölkerung.	55
2. Strategisch-militärische Argumente.	59
III. Grundsätzliche Möglichkeiten einer geburtenfördernden staatlichen Politik.	63
1. Wesen und Formen einer populationistischen Politik.	63
2. Der Gedanke einer sozialen Bevölkerungspolitik.	66
3. Die Unmöglichkeit einer "laissez-faire"-Politik.	69
C. Bevölkerungspolitische Forderungen und Empfehlungen an die englische Regierung.	71
I. Die Empfehlungen der Royal Commission.	71
1. Die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung der Royal Commission.	72
2. Die bevölkerungspolitischen Grundsätze der Royal Commission.	74

3. Vorschläge zur "direkt-finanziellen" Unterstützung der Familie.	77
a. Die Notwendigkeit direkt-finanzieller Unterstützung.	79
b. Bedeutung und Aufgabe der family allowances.	82
c. Sinn und Ziel der Kinderfreibeträge im Rahmen der Einkommensteuer.	84
d. Motive und Bedeutung der übrigen Vorschläge zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familie.	87
4. Wohlfahrtspolitische Maßnahmen zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.	90
a. "Family Services".	91
b. Staatliche Gesundheitsfürsorge.	94
c. Empfehlungen zur Lösung des Wohnungsproblems.	97
5. Die Forderung nach Unterrichtung der Öffentlichkeit und nach vermehrtem staatlichen Interesse an der weiteren demographischen Forschung und Entwicklung.	99
II. Die Stellungnahme der Royal Commission zu weitergehenden Vorschlägen einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.	102
1. Die Forderung nach Verbot oder Einschränkung der kontraceptiven Geburtenkontrolle.	103

2. Direkt-finanzielle Maßnahmen.	105
a. Hohe family allowances.	110
b. Hohe steuerliche Vergünstigungen für kinderreiche Familien.	114
c. Harrod's Plan obligatorischer Familienausgleichskassen.	117
3. Andere Vorschläge zur Begünstigung kinderreicher Familien.	124
4. Die Forderung nach propagandistischer Beeinflussung der englischen Eltern.	127
III. Die Forderung nach einem Verzicht auf quantitativ-bevölkerungspolitische Maßnahmen des Staates.	132
1. Argumente aufgrund einer optimistischeren Beurteilung der Bevölkerungssituation.	132
2. Argumente aufgrund einer nicht-expansiven quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung.	134
3. Einwände gegen bestehende Pläne einer staatlichen Geburtenförderung.	135
IV. Zusammenfassende Darstellung der Haltung der Royal Commission im Vergleich zu anderen in England vertretenen Auffassungen.	139
D. Die Bevölkerungspolitik der englischen Regierung in neuerer Zeit.	142

I.	Maßnahmen der englischen Regierung zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.	142
1.	Steuerliche Vergünstigungen.	143
2.	Kindergelder (Family Allowances).	150
3.	Sozial- und wohlfahrtspolitische Maßnahmen der Kriegs- und Nachkriegszeit.	154
II.	Die bevölkerungspolitischen Maßnahmen der englischen Regierung im Vergleich zu den Empfehlungen der Royal Commission.	164
1.	Die direkt-finanzielle Begünstigung der Familie.	164
2.	Grundsätzliche Unterschiede zwischen der englischen Sozialpolitik und den entsprechenden familienpolitischen Empfehlungen der Royal Commission.	170
III.	Vergleich mit der Bevölkerungspolitik einiger anderer europäischer Länder.	174
1.	Grundsätzliche Unterschiede zur Bevölkerungspolitik Mussolinis und Hitlers.	174
2.	Vergleich mit der aktiven Bevölkerungspolitik des demokratischen Frankreichs.	179
3.	Das Vorbild der schwedischen Politik.	185
4.	Vergleich mit der Familienpolitik der Bundesregierung Deutschlands.	192

E. Abschließende Betrachtungen.

199

Literaturverzeichnis

203

A. Einleitung

In verschiedenen Ländern waren zu verschiedenen Zeitpunkten immer wieder Bestrebungen zu beobachten, den Verlauf der Bevölkerungsentwicklung durch staatliche Maßnahmen zu beeinflussen. Die Frage, ob und welche entsprechenden Schritte die Regierung unternehmen sollte, stand auch in England wiederholt zur Diskussion.

Die genannten Bestrebungen lassen sich generell unter dem Begriff "staatliche Bevölkerungspolitik" zusammenfassen.¹⁾ Im Gegensatz oder in Übereinstimmung mit dem Staat könnten jedoch auch andere Institutionen - beispielsweise die Kirchen - Bevölkerungspolitik treiben.

Die Aufgabe der vorliegenden Arbeit besteht darin, die Haltung der englischen Theorie und Politik in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums darzustellen und zu untersuchen. Daraus folgt, daß im wesentlichen die staatliche Bevölkerungspolitik zu betrachten sein wird. Auch in England bestand das Ziel dieser vorgeschlagenen oder durchgeführten Politik bisweilen darin, die numerische Entwicklung in bestimmte Bahnen zu lenken. Im Gegensatz zu solchen gänzlich oder vorwiegend quantitativ orientierten Bestrebungen wäre auf Versuche hinzuweisen, die Zusammensetzung und die Qualität der Bevölkerung zu beeinflussen. Obgleich in den meisten Fällen quantitativ-bevölkerungspolitische Maßnahmen gleichzeitig auch qualitative Auswirkungen nach sich ziehen (und umgekehrt), steht die beabsichtigte Einflußnahme auf die Gesamtbevölkerungszahl Englands dennoch im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Neben der grundsätzlichen Abgrenzung gegenüber den qualitativen Aspekten der englischen Bevölkerungspolitik sollen außerdem nur solche Vorschläge und Maßnahmen berücksichtigt werden, die eine Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums zum Ziel haben.

1) Vergl. J.J. Spengler und Otis D. Duncan, "Population Theory and Policy", Glencoe, Ill., The Free Press, 1956; S. 441.

I. Begriff und Faktoren des natürlichen Wachstums der Bevölkerung.

Für den Ablauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung sind grundsätzlich drei Möglichkeiten denkbar: die Gesamtbevölkerungszahl eines Landes kann zunehmen, gleichbleiben oder abnehmen. Diese Veränderungen können wiederum verschiedene Ursachen haben: maßgebend dafür sind die Zahlen der Geburten und Sterbefälle, sowie das Nettoergebnis von Wanderungsbewegungen.

Ein "natürliches" Bevölkerungswachstum liegt dann vor, wenn innerhalb eines bestimmten Zeitraums die Zahl der Lebendgeborenen die Zahl der Gestorbenen übersteigt. Umgekehrt ist ebenso gut eine "natürliche" Bevölkerungsabnahme denkbar. Für die natürliche Bevölkerungsbewegung sind somit nur die Zugänge durch Geburten und die Verluste durch Sterbefälle entscheidend. Numerische Veränderungen, die direkt auf Ein- und Auswanderung zurückzuführen sind, bleiben deshalb unberücksichtigt.

Wie noch zu zeigen sein wird ¹⁾, ist der Verlauf der englischen Bevölkerungsentwicklung in erster Linie von den natürlichen Faktoren beeinflusst worden. Bis in unsere Zeit hinein schienen Wanderungsüberschüsse oder -defizite niemals geeignet, die quantitative Bevölkerungssituation des Landes entscheidend zu ändern. ²⁾ Gegen den Gedanken, ein gegebenenfalls zu geringes natürliches Bevölkerungswachstum durch forcierte Einwanderung auszugleichen, wurde und wird von verschiedener Seite der Einwand erhoben, daß dadurch eine zunehmende und nicht erwünschte Überfremdung des englischen ³⁾, (bzw. schottischen, walisischen und nordirischen) Bevölkerungsteils herbeigeführt werde.

1) Vergl. S. 18 ff..

2) "...the numbers concerned are and are likely to be too few to make much difference to the population either way..." zit.n. E.M. Hubback, "Population Facts and Policies", London, Allen & Unwin, 1945, S. 14;
"...the effect of migration, either inwards or outwards has never been of vital importance from the point of view of the total population." Zit.n. R. and K. Titmuss, "Parent's Revolt", London, Secker and Warburg, 1942, S.20-21.

3) Unter den Begriff "englisch" fallen nur die in England

Die vielfach als unliberal bezeichnete Einwanderungspolitik Englands mag als Beweis dafür angesehen werden, daß die Regierung diesen Standpunkt teilt. Auf ähnliche Überlegungen lassen sich neuere Bestrebungen zurückführen, wonach die bisher weitgehend unkontrollierte Einwanderung aus den Ländern des Commonwealth und den Kolonien beschränkt werden soll.

Obwohl für Richtung und Ausmaß der natürlichen Bevölkerungsbewegung die Geburten- und die Sterblichkeitsentwicklung ausschlaggebend sind, besteht ein entscheidender Unterschied in der jeweiligen Bedeutung der beiden Komponenten: Geburtenzahlen und -ziffern können grundsätzlich auf null absinken; im Gegensatz dazu ist eine Zurückdämmung der Sterblichkeit zwar ebenfalls möglich, die naturbedingte Begrenzung des menschlichen Lebens läßt sich nicht aufheben. Wenn bei gleichbleibenden (absoluten) Geburtenzahlen ein natürliches Bevölkerungswachstum zustandekommt, muß es langfristig notwendigerweise geringer werden. Bei gleichzeitig rückläufigen Geburtenraten und -zahlen wird sich diese Tendenz noch verstärken, wobei durchaus eine Situation entstehen kann, in der die Gesamtbevölkerungszahl abnimmt. Da die Reproduktionsfähigkeit der Menschen auf eine bestimmte Spanne ihrer Lebenszeit begrenzt ist, wird eine bereits stark überalterte Bevölkerung auch aus diesem Grund kaum in der Lage sein, ein natürliches Wachstum aufrechtzuerhalten. Es ist deshalb einleuchtend, wenn in Großbritannien und in anderen Ländern mit sehr niedrigen Sterberaten ¹⁾ Fragen der quantitativen Bevölkerungsentwicklung vornehmlich unter dem Gesichtspunkt eines "zuviel" oder "zuwenig" an Geburten erörtert werden.

II. Wesen und Begriff einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

Sobald das menschliche Gemeinschaftsleben in den Formen einer

geborenen Personen. "British" sind dagegen nicht nur - neben den Engländern - die Waliser, Schotten und Nordiren, sondern auch alle Einwohner der Kolonien, sowie naturalisierte Ausländer.

1) Vergl. S. 18 ff.

staatlichen Ordnung verläuft, läßt sich das Verhalten des Staates danach beurteilen, ob und wie dadurch gewisse Bereiche des Lebens seiner Bürger berührt werden. Auch hinsichtlich des generativen Verhaltens der Bevölkerung ist eine solche Beurteilung möglich.

Generell kann man dann von einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums sprechen, wenn die Existenz und das Tätigwerden des Staates zu einem höheren Geburtenüberschuß führen als es ohne staatliche Einflußnahme der Fall wäre. Diese Definition läßt aber einerseits offen, ob die Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums vom Staat beabsichtigt ist und setzt andererseits einen bestehenden Geburtenüberschuß voraus.

Staatliche Maßnahmen können jedoch auch auf Motive zurückgehen, die nichts mit Bevölkerungspolitik zu tun haben. Ihre quantitativ-bevölkerungspolitischen Auswirkungen würden dann nur ein zufälliges Ergebnis darstellen. Im folgenden sollen jedoch nur solche vorgeschlagenen und durchgeführten staatlichen Maßnahmen betrachtet werden, die nach Ursache, Charakter und Zielsetzung gänzlich oder teilweise darauf ausgerichtet sind, die Zahl der Sterbefälle zu verringern und/oder die Geburtenentwicklung zu fördern. Das Moment des bewußten staatlichen Tätigwerdens wird deshalb stets zu beachten sein. Darüber hinaus braucht die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung nicht unbedingt darin zu bestehen, ein ständiges (langfristiges) natürliches Bevölkerungswachstum herbeizuführen oder zu erhalten. Möglich ist vielmehr auch, daß man entweder eine bestimmte Gesamtbevölkerungszahl - ebenfalls langfristig - erhalten will oder einen erwarteten allzu starken Bevölkerungsrückgang abzubremsen sucht. In diesem Sinne soll der Begriff "Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums" im folgenden verstanden werden.

III. Die Diskussion über die Notwendigkeit einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums in England.

Auch in England ist es eine alte Streitfrage, ob, inwieweit

und in welcher Richtung der Staat gegebenenfalls Einfluß auf den Ablauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung nehmen solle. ¹⁾ Auf eine dogmengeschichtliche Betrachtung wird im weiteren jedoch bewußt verzichtet; unser Interesse bleibt vielmehr auf die jüngste Vergangenheit - genauer gesagt: auf die vergangenen 20 - 30 Jahre - gerichtet. Gerade in dieser Zeit waren in vielen Ländern, deren Einwohner der nordwest-europäischen Bevölkerungsgruppe zuzuordnen sind, Bestrebungen zu beobachten, durch staatliche Eingriffe ein natürliches Bevölkerungswachstum herbeizuführen oder es zu erhöhen, bzw. einem drohenden Rückgang der Gesamtbevölkerungszahl entgegenzuwirken. Zu verweisen ist dabei nicht nur auf die Bevölkerungspolitik Hitlers und Mussolinis ²⁾, sondern ebenso sehr auf die neueren, wenngleich andersartigen Versuche, die vor allem in Frankreich und Schweden unternommen wurden. ³⁾

1) Maßnahmen einer staatlichen quantitativen Bevölkerungspolitik sind bereits aus der Antike bekannt; vergl. Harold Wright "Bevölkerung", deutsch herausgegeben von M. Palyi, Berlin, J. Springer, 1924, bes. S. 1-10; R. Gonnard "Histoire des Doctrines de la Population", Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 1923, bes. S. 12 ff. Mit dem Entstehen einer modernen Bevölkerungswissenschaft setzte seit dem 17. Jahrh. auch in England die Diskussion über die staatliche Bevölkerungspolitik ein; vergl. Paul Mombert, "Bevölkerungslehre", Jena, Gustav Fischer, 1929, bes. S. 137 ff., ebenso vergl. F. Frohneberg, "Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik des Merkantilismus" Frankfurter Diss. 1930, bes. S. 32 - 38 und S. 69 - 77, sowie J. Bonar, "Theories of Population from Raleigh to Arthur Young", London, Allen & Unwin, 1931; Kenneth Smith "The Malthusian Controversy", London, Routledge and Kegan Paul, 1951, bes. Book I.; G. Mackenroth "Bevölkerungslehre", Göttingen, Berlin, Heidelberg, Springer Verlag, 1953, S. 298 ff.

2) Vergl. S. 174 ff.

3) Vergl. S. 179 ff.

Gerade weil in England auch in neuerer Zeit malthusianische Traditionen ¹⁾ noch tief verwurzelt waren, lösten die Argumente und Vorschläge derer, die eine staatliche Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums verlangten, eine heftige Diskussion aus. Sie blieb diesmal, im Gegensatz zu manchen früheren Bevölkerungskontroversen, nicht auf wissenschaftliche Kongresse und Fachzeitschriften beschränkt. Entsprechende Passagen in zahlreichen Reden führender Politiker und die in der Tagespresse geführten Polemiken beweisen vielmehr, daß Fragen der Bevölkerungspolitik allgemeine Beachtung fanden.

Während in manchen Staaten Kontinentaleuropas diese Streitfrage bereits insoweit entschieden war, als man dort begonnen hatte, bevölkerungspolitische Vorschläge und Forderungen in die Wirklichkeit umzusetzen, leitete die englische Regierung zunächst keinerlei entsprechende Schritte ein. Die seit 1937 ²⁾ in beiden Häusern des Parlaments wiederholt geführten Debatten über die Bevölkerungssituation des Landes lassen zwar die Vermutung zu, daß sich die Regierung damals veranlaßt oder gedrängt sah, Stellung zu nehmen. Der Ausbruch des 2. Weltkrieges brachte dann aber verständlicherweise brennendere und schwererwiegende Probleme mit sich. Dennoch wurde in England auch während des Krieges die Diskussion über die Notwendigkeit und die Form einer staatlichen Bevölkerungspolitik fortgeführt. 1944, also noch vor Beendigung der Feindseligkeiten, ernannte König Georg VI. auf Veranlassung der Regierung die "Royal Commission on Population".

Offizielle Untersuchungskommissionen in der Form von Royal Commissions sind für die Arbeitsweise in der englischen Innenpolitik charakteristisch und Tradition. Im Interesse einer

1) D.h. die Gefahren und Nachteile einer großen und wachsenden Bevölkerung wurden besonders hervorgehoben; vergl. hierzu insbesondere die kritischen Äußerungen von Ian Bowen "A Note on the Report of the Economics Committee of the Royal Commission on Population", in Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research, Vol 2, No.2, July 1950, S. 155 - 170.

2) Vergl. H. Sutherland, "Control of Life", 3 rd.ed. London, Burns, Oates, 1945, S. 27.

wohldurchdachten und alle Umstände berücksichtigenden Politik beschränkten sich die englische Regierung und das Parlament nicht darauf, mehr oder minder qualifizierte Experten aus ihren eigenen Reihen zu Rate zu ziehen. Die zahlreichen Royal Commissions aus dem 19. und 20. Jahrh. beweisen, daß Regierung und Parlament auf diese Institution stets großen Wert legten. Vielfach wurden die Empfehlungen der Royal Commissions, deren Mitglieder meist hervorragende Kenner ihrer Fachgebiete waren, vom Gesetzgeber befolgt.

Schon kurz vor Ausbruch des 1. Weltkrieges war die Forderung nach einer "Royal Commission on Population" erhoben worden. Der damalige Premierminister Asquith erklärte jedoch im Unterhaus, daß die Regierung in absehbarer Zeit nicht gedenke, die Ernennung einer solchen Kommission zu betreiben.¹⁾ Erst 30 Jahre später sah sich das Kabinet Winston Churchill dazu veranlaßt.

Die Royal Commission on Population glaubte sich vor eine der schwierigsten Aufgaben gestellt, die je einer solchen Untersuchungskommission in England zugefallen war.²⁾ Erst 1948 konnte der abschließende Hauptbericht³⁾ veröffentlicht werden; die Reports der einzelnen Unterkomitees erschienen teilweise noch später.⁴⁾

1) Zit. n. National Birth Rate Commission, "The Declining Birth Rate, It's Causes and Effects", First Report, London, Chapman and Hall, 1917, S. x.

2) Abschließend wird im "Report of the Royal Commission" festgestellt: "Few Royal Commissions have sat longer or wrestled with more difficult and disputed material." Parts of the subject might be likened to that fabled morass where 'armies whole have sunk', "Rep. Royal Com. a.a.O. 3)", S. 232.

3) Report of the Royal Commission on Population, London, Her Majesty's Stationary Office (HMSO), 1949, reprinted 1956.

4) Papers of the Royal Commission on Population: Vol. I, Report on an Enquiry into Family Limitation and it's Influence on Human Fertility during the past Fifty Years; by E. Lewis-Fanning; HMSO 1949; Vol. II, Report and Selected Papers of the Statistics Committee, HMSO, 1950; Vol. III, Report of the Economics Committee, HMSO, 1950, reprinted 1954; Vol. IV, Reports of the Biological and Medical Committee, HMSO, 1950; Vol. V, Memoranda presented to the Royal Commission, HMSO, 1950.

Eine königliche Anordnung vom 3. Mai 1944 erläuterte den Mitgliedern der Kommission ihre Aufgabe wie folgt: "Die Faktoren festzustellen, die dem gegenwärtigen Trend der englischen Bevölkerungsentwicklung zugrundeliegen; die Ursachen des Trends zu untersuchen und seine wahrscheinlichen Folgen abzuschätzen; zu erwägen, welche Maßnahmen - falls solche notwendig sein sollten - im nationalen Interesse durchzuführen seien, um den weiteren Verlauf der Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen; darüber hinaus entsprechende Empfehlungen zu geben." ¹⁾

Aufgrund ihres Auftrags mußte die Kommission sehr weitreichende Untersuchungen durchführen. Einer der wesentlichsten Gesichtspunkte bleibt indessen ihre Stellungnahme zu den Problemen einer staatlichen Einflußnahme auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung.

Im Gegensatz zu den Diskussionsbeiträgen einzelner Wissenschaftler, Politiker, Kirchenführer und anderer Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens tragen die Ergebnisse und Empfehlungen der Royal Commission offiziellen Charakter; schon deshalb ist der Report für die vorliegende Untersuchung von großer Bedeutung.

1) Zit. n. Rep. Royal Com., a.a.O., S. **iii**.

B. Motive und grundsätzliche Möglichkeiten einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

Die zugunsten einer staatlichen quantitativen Bevölkerungspolitik vorgebrachten Argumente sind ebenso zahlreich wie ihrer Natur nach verschieden. Die Befürworter einer solchen Politik werden aber ihre Haltung stets mit dem Hinweis auf die bestehende Bevölkerungssituation begründen und rechtfertigen. Sie werden zu beweisen versuchen, daß der voraussichtliche Verlauf der weiteren Entwicklung nachteilige Auswirkungen dieser oder jener Art mit sich bringen werde. In diesen Überlegungen sind die Motive quantitativ-bevölkerungspolitischer Vorschläge, Forderungen und Maßnahmen enthalten.

Generell dürften für die Bestimmung der quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung zwei Gesichtspunkte ausschlaggebend sein: "das Streben nach der physischen Erhaltung des Volkes und der Wunsch, die materielle Wohlfahrt zu verbessern". ¹⁾ Zu berücksichtigen sind hierbei allerdings auch Faktoren wie Nationalstolz, politische und wirtschaftliche Macht, Kulturstand u.ä. . Im Auftrag an die Royal Commission sind alle diese Überlegungen unter dem Begriff des "National Interest" zusammengefaßt.

Erst wenn es aus Gründen des nationalen Interesses geboten erscheint, das natürliche Bevölkerungswachstum seitens des Staates zu fördern, stellt sich die Frage nach den Mitteln, mit denen das gesteckte Ziel erreicht werden soll. Grundsätzlich lassen sich hier zwei Verhaltensweisen des Staates unterscheiden: die "populationistische" Politik und die "soziale" Bevölkerungspolitik. Welche Maßnahmen im Einzelfall gefordert oder durchgeführt werden, hängt dabei teilweise von der quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung und den ihr zugrundeliegenden Motiven ab.

1) "Two basic considerations furnish a frame of reference for population policy. These have to do with the impulse to group survival and with the desire to ameliorate material welfare", zit. n. Hope T. Eldridge, "Population Polica: A Survey of Recent Developments", herausgegeben von The International Union for the Scientific Study of Population, Washington, D.C., 1954, S. 1-2.

I. Die Bevölkerungsentwicklung als Ausgangspunkt für die Diskussion über eine staatliche Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

Im folgenden soll zunächst untersucht werden, ob und inwieweit das "Streben nach der physischen Erhaltung des Volkes" als Motiv für Vorschläge zur staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums in England entscheidend war und sein konnte. Die Grundlage dieser Untersuchung beruht demnach auf dem Verlauf und der Beurteilung der seitherigen Bevölkerungsentwicklung. Darüberhinaus kann die quantitative Bevölkerungsentwicklung in gewissem Sinne als das Objekt der staatlichen Bevölkerungspolitik angesehen werden. Die Kenntnis von ihrem Verlauf und den diesbezüglichen künftigen Erwartungen ist deshalb auch als Ausgangspunkt für weitere Erörterungen unerlässlich.

1. Die Bevölkerungsentwicklung Englands ¹⁾ in den vergangenen 150 Jahren.

Im Jahre 1801 fand in England und Wales erstmals eine neuzeitliche Volkszählung statt. Seit damals hat sich die Gesamtbevölkerungszahl des Landes mehr als verfünffacht. (Vergl. hierzu Tab. I, S. 19) Aus den vorangegangenen Jahrhunderten liegen zwar keine genauen statistischen Angaben vor; dennoch besteht einigermaßen Klarheit über den Verlauf der damaligen demographischen Entwicklung. Nach Ansicht der Royal Commission ²⁾ und anderer Wissenschaftler ³⁾ war die Einwohnerzahl Englands

1) Die verfügbaren statistischen Angaben beziehen sich teils auf England und Wales und teils auf Großbritannien.

2) Vergl. Rep. Roy. Com., a. a. O. S. 5-6.

3) Siehe z. B. D. V. Glass, "Population Movements in England and Wales, 1690 - 1850", Clarendon Press, Oxford, 1945.

Tabelle I. Gesamtbevölkerungszahlen für "England und Wales" und Großbritannien (in Mill.)

Jahr	England and Wales	Großbritannien	Jahr	England and Wales	Großbritannien
1801	6.89	10.50	1911	36.070	42.082
1811	10.16	11.97	1921	37.887	44.027
1821	12.000	15.472	1931	39.952	46.038
1831	13.897	17.835	1941	41.748	
1841	15.914	20.183	1951	43.758	50.225
1851	17.928	22.259	1952	43.955	50.444
1861	20.066	24.525	1953	44.109	50.611
1871	22.712	27.431	1954	44.274	50.784
1881	25.974	31.015	1955	44.441	50.968
1891	29.003	34.264	1956	44.667	51.208
1901	32.528	38.237	1957	44.907	
			1958	45.244	51.456

Quellen: Werte für 1801 und 1811, zit.n. Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", London 1948, S. 40, Table V und S. 61, Table XIII.
 Werte für die Jahre 1821 - 1931 und 1951 - 1957, zit.n. Central Statistical Office, "Annual Abstract of Statistics, 1958", No. 95, London HMSO, 1958, S.7, Table 6.
 Die Angaben für die Jahre 1941 - 1958 stellen offizielle Schätzungen (mid-year estimates) dar und wurden vom General Register Office auf Anfrage mitgeteilt. Entsprechende Werte für Großbritannien konnten nicht ermittelt werden. Auch die Werte für die Jahre 1952 - 1957 sind offizielle Schätzungen.

zwischen 1088 - 1700 wohl gewissen Schwankungen unterworfen gewesen, über den gesamten Zeitraum hinweg habe sie aber nur sehr langsam zugenommen. ¹⁾

Heute läßt sich rückblickend sagen, daß die Zahl der Lebendgeborenen in jeder Census-Periode ²⁾ die Zahl der Sterbefälle überstieg. Das Ergebnis dieser Entwicklung war ein ständiges natürliches Bevölkerungswachstum. Es mag deshalb zunächst verwundern, wenn namhafte englische Bevölkerungswissenschaftler in neuerer Zeit ernsthaft mit der Möglichkeit eines erheblichen Bevölkerungsrückgangs rechneten.

Tatsächlich gliedert sich aber die Bevölkerungsentwicklung Englands seit 1801 in drei Abschnitte: eine Periode starken Bevölkerungswachstums, eine Zeitspanne, in der das Nachlassen der numerischen Expansion mehr und mehr offenbar wurde, und in eine Phase, in der die Bevölkerungszunahme wieder größer wurde. Wegen des noch ungenügenden zeitlichen Abstandes läßt sich jedoch über den letztgenannten Abschnitt zur Zeit kein abschließendes Urteil fällen.

a. Die Phase der numerischen Expansion.

In der Zeit zwischen 1801 - 1901 stieg die Gesamtbevölkerungszahl Großbritanniens von rund 10 1/2 Mill. auf weit über 38 Mill. an. (Vergl. hierzu Tabelle I, S. 19) Obwohl das Bevölkerungswachstum mit großer Wahrscheinlichkeit bereits im 18. Jahrh. ³⁾ begonnen hatte und die absoluten Zuwächse später teilweise noch höher waren, darf das 19. Jahrh. mit Recht als Zeitalter der numerischen Expansion Englands gelten. Wenn man außerdem die hohen Wanderungsdefizite Großbritanniens während

1) Vergl. E.M. Hubback "Population Facts and Policies" a.a.O. S. 10 - 11.

2) Mit Ausnahme von 1941 wurden in England seit 1801 alle 10 Jahre Volkszählungen durchgeführt.

3) Vergl. Rep. Royal Com., S. 6; die Bevölkerungszunahme Großbritanniens im 18. Jahrh. wird auf etwa 50 % geschätzt.

jener Zeit berücksichtigt ¹⁾, so wird deutlich, daß das Bevölkerungswachstum einzig und allein aufgrund hoher Geburtenüberschüsse zustande kam. Für die weitere Untersuchung ist deshalb der Verlauf der Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung von besonderem Interesse.

In der Bevölkerungsstatistik lassen sich dabei verschiedene Maße der Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung unterscheiden.²⁾ Einmal sind hier die "rohen" Geburten- bzw. Sterberaten zu nennen. Sie geben die Zahl der in einem Jahr Geborenen (Gestorbenen) an, die auf je 1000 Personen der mittleren Bevölkerung entfallen. Beide Ziffern unterliegen jedoch methodischen Einwänden, da bei ihrer Berechnung die Altersstruktur der Bevölkerung nicht berücksichtigt wird. Sowohl für die Geburten- als auch für die Sterbehäufigkeit ist die altersmäßige Zusammensetzung der Bevölkerung jedoch von entscheidender Bedeutung. Um diesen Einwänden zu begegnen, hat man verschiedene alters- und geschlechtsspezifische Fruchtbarkeits- und Sterbewerte entwickelt, die selbst noch nach weiteren Merkmalen differenziert werden können. Eine altersspezifische, eheliche Fruchtbarkeitsziffer gibt beispielsweise an, wieviel Geburten in einem Jahr auf 1000 Ehefrauen einer Altersgruppe entfallen. Diese, gegenüber den "rohen" Geburten- und Sterberaten verfeinerten Ziffern haben jedoch den Nachteil, daß sie wegen ihrer Vielfalt unübersichtlich werden. Darüberhinaus haben diese Ziffern auch den

-
- 1) N.H. Carrier und J.R. Jefferey ("External Migration: A Study of the available Statistics 1815-1950, London, General Reg. Office, 1953) schätzen die Zahl der Auswanderer, die Großbritannien zwischen 1815-1914 verließen, auf etwa 20 Mill. Personen; zit. n. G.F. McCleary, "Peopling the British Commonwealth", London, Faber and Faber, 1955, S.22. Laut Angaben des statistischen Jahrbuchs für England und Wales ("Annual Abstract of Statistics, No. 95, 1958, S.11, Table 10) betrug der Nettowanderungsverlust Großbritanniens in der Periode zwischen 1871-1911 rund 2,4 Mill.
- 2) Vergl. hierzu G. Mackenroth, a.a.O., bes. S. 55 ff., S.77 ff. und S. 94 ff.

Mangel, daß sich die zugrundegelegten Größen in Zähler und Nenner nicht genau entsprechen, weil die Zählermassen aus verschiedenen Geburtsjahrgängen stammen können. Um diese Nachteile zu vermeiden, hat man - im Gegensatz zu den "rohen" Ziffern - "bereinigte" Geburten- und Sterberaten entwickelt.

In beiden Fällen geht man dabei von der sogenannten "Sterbetafelbevölkerung" aus. Die Sterbetafel gibt in Tabellenform die Sterbewahrscheinlichkeiten einer Masse gleichzeitig Geborener im Zeitablauf an. Die Sterbetafelbevölkerung ist ein Modell einer stationären Bevölkerung, bei dem man sich vorstellt, daß eine Bevölkerung Generationen hindurch unter bestimmten gleichbleibenden Geburten- und Absterbeverhältnissen gelebt hat und keine Veränderungen durch Wanderungsbewegungen stattgefunden haben. Dadurch halten sich Zugänge und Abgänge in jedem Jahr die Waage. Die "bereinigte" Sterbeziffer ist das Verhältnis der Gestorbenen zur mittleren Bevölkerung, wie es sich aus der Sterbetafelbevölkerung ergibt. Die "bereinigte" Sterbeziffer ist allein durch die Absterbeverhältnisse eines der Sterbetafel zugrundegelegten Zeitraums bestimmt, die "rohe" Ziffer dagegen auch durch die Zufälligkeiten des Altersaufbaus. Bei der Konstruktion der "bereinigten" Geburtenziffer geht man von empirischen Fruchtbarkeitswerten aus und "bereinigt" sie von den Unregelmäßigkeiten des empirischen Altersaufbaus mit Hilfe der Sterbetafel, die ja einen "normalen" Altersaufbau widerspiegelt. Obwohl die "bereinigten" Ziffern einheitlich und übersichtlich sind, werden auch gegen sie grundsätzliche methodische Bedenken geltend gemacht ¹⁾, weil eine nichtstationäre Bevölkerung den genormten Altersaufbau der Sterbetafelbevölkerung zerstört. ²⁾

Mit den obigen Ausführungen sollte ein Hinweis auf die methodischen Schwierigkeiten gegeben werden, die sich bei der Darstellung der Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung ergeben. Da die Bevölkerungsentwicklung Englands hier nur in großen Zügen

1) Vergl. hierzu G. Mackenroth, a.a.O., S. 97.

2) Vergl. hierzu auch die kritischen Einwände gegenüber den Reproduktionsraten, S. 28.

aufgezeigt werden soll, bleibt die folgende Darstellung hauptsächlich auf eine Untersuchung anhand der "rohen" Geburten- und Sterberaten beschränkt. Diese Maße werden auch heute noch vielfach verwendet und sind trotz ihrer Mängel genügend geeignet, die Grundzüge der englischen Bevölkerungsentwicklung sichtbar werden zu lassen.

Die graphische Darstellung der rohen Geburten- und Sterberaten zeigt, daß der Geburtenüberschuß in erster Linie dem erheblichen Sterblichkeitsrückgang zuzuschreiben ist. Demgegenüber blieb die Geburtenrate relativ konstant (vergl. Tab. I, S. 30 und Tabelle III, S. 31). Gelegentliche Schwankungen der Geburten- und Sterberaten, wie sie in früherer Zeit und auch im 19. Jahrh. zu beobachten sind, können in diesem Zusammenhang unberücksichtigt bleiben.

Es darf als sicher gelten, daß in den Jahren vor 1750 ein aufgrund der hohen Geburtenzahlen mögliches Bevölkerungswachstum hauptsächlich an der damals hohen Sterblichkeit scheiterte. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang immer wieder auf zeitgenössische Schilderungen hingewiesen, wonach im schottischen Hochland seinerzeit auf jede Frau etwa 20 Kinder entfielen, von denen aber im Durchschnitt nur 2 - 3 am Leben blieben. Die Sterblichkeit, vor allem der Kinder, war auch in den Städten sehr hoch. So sollen vor 1750 etwa $\frac{3}{4}$ aller in London geborenen Kinder gestorben sein, bevor sie das Erwachsenenalter erreichten. ¹⁾

Seit Beginn der industriellen Revolution nahm die relative Zahl der Sterbefälle in England und Wales mehr und mehr ab. Abgesehen von gewissen Schwankungen sank die "rohe" Sterberate zwischen 1740 - 1880 von 35.6 auf 21.4. ¹⁾ Demgegenüber veränderte sich die "rohe" Geburtenrate nur geringfügig (von 35.8 auf 35.4. Ihren tiefsten Wert erreichte sie in dem angegebenen Zeitabschnitt im Jahre 1850 mit "nur" 32.6 Geburten auf je 1000 Einwohner). ²⁾

1) Zit. n. E.M. Hubback, "Population Facts and Policies", a.a.O. S. 11.

2) Zit. n. C.P. Blacker und D.V. Glass, "The Future of Our Population", London, The Population Investigation Committee, o.J., S. 7, Fig. I.

Im Bericht der Royal Commission ¹⁾ und in vielen anderen Untersuchungen wird der Rückgang der Sterblichkeit in erster Linie als Folgeerscheinung der industriellen und technischen Revolution erklärt. In der Tat kann kaum bezweifelt werden, daß gewisse Fortschritte auf den Gebieten der medizinischen Wissenschaft und Fürsorge, der öffentlichen und privaten Hygiene, der Volksernährung, sowie des allgemeinen Lebensstandards das Bevölkerungswachstum jener Zeit entscheidend mitbestimmt haben. Allerdings konnte dieses Wachstum nur deshalb so hoch sein, weil sich das generative Verhalten der englischen Bevölkerung vorläufig nicht geändert hatte.

b. Die Phase rückläufigen Bevölkerungswachstums.

Gegen Ende der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts begann ein neuer Abschnitt der demographischen Entwicklung Grossbritanniens: das bisher starke Bevölkerungswachstum nahm zusehends ab. Die Auswirkungen dieser Trendänderung zeigten sich zwar erst sehr viel später, dennoch beweisen die verfügbaren statistischen Unterlagen, daß sich der Geburtenrückgang schon vor geraumer Zeit angebahnt hatte. Immerhin stiegen die absoluten Zuwächse noch bis zu Beginn des ersten Weltkriegs, ein Umstand, der sich leicht aus der mittlerweile sehr viel höheren Gesamtbevölkerungszahl erklären läßt. Trotz der eindeutigen Abnahme der Geburtenrate (von 34.1 im Durchschnitt der Jahre 1880-1882 auf 22.8 im Durchschnitt der Jahre 1920-1922 ²⁾) stieg die Einwohnerzahl Englands und Wales' in dieser Periode noch um rund 12 Mill. an. Im gleichen Zeitraum war die durchschnittliche prozentuale Zuwachsrate schon um mehr als die Hälfte zurückgegangen (vergl. Tabelle II b, S. 27).

Diese Entwicklung der rückläufigen Geburtenhäufigkeit setzte sich in den folgenden Jahren verstärkt fort. Die Gesamtbevölkerungszahl des Landes mußte unter diesen Umständen sehr

1) Vergl. Rep. Royal Com., a.a.O., S. 6.

2) Zit.n. "Annual Abstract of Statistics, No. 95, 1958, a.a.O., S. 21, Table 20.

bald ihren höchsten Stand erreicht haben. Auf die Dauer gesehen konnte ein weiteres natürliches Bevölkerungswachstum nur dann erfolgen, wenn die Geburtenraten stets höher als die Sterberaten sein würden. Obwohl in der angegebenen Periode auch die "rohe" Sterberate immer noch weiter abnahm, war der Fall der Geburtenrate seit Ende des vergangenen Jahrhunderts doch sehr viel steiler. Der Zeitpunkt, zu dem England höhere Sterberaten als Geburtenraten haben würde, schien besonders anfangs der 30er Jahre nicht mehr fern zu sein. Diese Gefahr erschien um so eher gegeben, als sich die Altersstruktur der Gesamtbevölkerung mittlerweile stark verändert hatte: 1901 betrug der Anteil der über 50jährigen noch rund 15 % der Gesamtbevölkerung, 1931 bereits fast 22 %. ¹⁾ Damit stand ein erheblicher Teil der Gesamtbevölkerung nicht mehr im reproduktionsfähigen Alter und war darüber hinaus der naturbedingten höheren Alterssterblichkeit unterworfen.

Zum Beweis, daß sich eine solche Entwicklung trotz des in den 30er Jahren zu beobachtenden natürlichen Bevölkerungswachstums angebahnt hatte, wurden vielfach die Werte der Netto-Reproduktionsraten angeführt. ²⁾ In der Netto-Reproduktionsrate ³⁾

-
- 1) Errechnet nach Angaben aus "Annual Abstract of Statistics, No. 95, 1958", a.a.O., S. 7, Table 7.
 - 2) Bekannt wurde die Nettoreproduktionsrate vor allem durch R.R. Kuczynski. Vergl. "Fertility and Reproduction. Methods of Measuring the Balance of Births and Deaths", New York, Falcon Press, 1932.
 - 3) Im Gegensatz zur Netto-Reproduktionsrate ist die Brutto-Reproduktionsrate nur eine Kennziffer für die Fruchtbarkeit, sie berücksichtigt nicht die Sterblichkeit zwischen Geburt und Ende der Gebärperiode. Nur wenn alle geborenen Mädchen bis zum Ende der Fruchtbarkeitsperiode leben bleiben würden, würde die Brutto-Reproduktionsrate in eine Netto-Reproduktionsrate übergehen. Die Brutto-Reproduktionsrate ist die Aufsummierung der altersspezifischen Erträge an Mädchengeburten und gibt an, wieviel Mädchen von einer Frau geboren werden, die ihre Fruchtbarkeitsperiode hindurch unter den altersspezifischen Gebärwahrscheinlichkeiten steht, die im laufenden Jahr beobachtet worden sind. Vergl. G. Mackenroth, a.a.O. bes. S. 66-67 und S. 102.

Tabelle II a. Die absolute natürliche Bevölkerungszunahme für England und Wales, sowie Grossbritannien in einzelnen Jahren.

Jahre	England und Wales	Großbritannien
1871 - 1881	3.426.000	3.999.000
1881 - 1891	3.629.000	4.208.000
1891 - 1901	3.594.000	4.163.000
1901 - 1911	4.044.000	4.666.000
1911 - 1921	2.436.000	2.863.000
1921 - 1931	2.236.000	2.683.000
1931	140.451	
1932	129.843	
1933	83.948	
1934	120.832	
1935	121.355	
1936	109.528	
1937	100.983	
1938	142.208	
1939	114.577	
1940	8.583	
1941	43.911	
1931 - 1951	3.048.000	3.751.000
1951	128.149	
1952	176.251	
1953	180.843	
1954	171.755	
1955	148.947	
1956	179.004	
1957	208.511	
1958	211.531	

Quellen: Zahlen für die Perioden zwischen 1871-1931 und Gesamtzuwachsrate für 1931-1951 zit.n. "Annual Abstract of Statistics", No. 95, 1958, a.a.O., S. 11, Table 10. Die Werte wurden auf Tausend abgerundet. Zahlen für einzelne Jahre zwischen 1931-1957 zit. n. Reg.Gen. Statistical Review of Engl. and Wales for the Year 1957, Part II (Civil), Table R. Wert für 1958: Reg. Gen. Weekly Return, No. 2/1959.

Tabelle II b. Relative natürliche Zuwachsraten für England und Wales im Durchschnitt der angegebenen Jahre.

Jahre		Jahre	
1841 - 1850	1.42 %	1901 - 1911	1.24 %
1851 - 1860	1.51 %	1911 - 1921	0.68 %
1861 - 1871	1.36 %	1921 - 1931	0.59 %
1871 - 1881	1.51 %	1931 - 1938	0.30 %
1881 - 1891	1.40 %	1938 - 1939	0.29 %
1891 - 1901	1.24 %	1953 - 1956	0.4 %

Quellen: Werte für die Jahre 1841-1851 und 1851-1861 zit. n. D.V. Glass, "The Struggle for Population", Oxford, At the Clarendon Press, 1936, S. 2. Werte für die Jahre 1861-1939 zit. n. Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", a.a.O., S. 41, Table VI. Durchschnittswert für 1953-1956 zit. n. United Nations, "Demographic Yearbook, 1957", ninth issue, New York, 1957, S. 119, Table 1. Der angegebene Wert gilt für Großbritannien.

sind die Maße der einzelnen natürlichen Bewegungsvorgänge - Geburten, Sterbefälle, Eheschließungen - zusammengefaßt und in ihrem Verhältnis zueinander gekennzeichnet.¹⁾ Die Netto-Reproduktionsrate ist jedoch kein Modelltyp eines Bevölkerungsablaufs. Sie ist vielmehr eine für einen bestimmten Augenblick geltende Kennziffer und spiegelt das in diesem Augenblick geltende Verhältnis der einzelnen demographischen Bewegungsvorgänge zueinander wider. Bei der Berechnung der Netto-Reproduktionsrate geht man dabei von der Fragestellung aus, ob die Gebärleistung der gegenwärtig lebenden Frauen genügt, um sich selbst zu reproduzieren, d.h. um soviel Mädchen geburten hervorzubringen, daß diese bei den gegebenen Sterblichkeitsverhältnissen ihre Mütter in der nächsten Generation ersetzen können. Aus der Sterbetafel ergibt sich, wieviel Frauen eines Geburtsjahrganges in die einzelnen Al-

1) Vergl. hierzu G. Mackenroth, a.a.O., S. 98 ff.

tersstufen des gebärfähigen Alters eingehen. Danach errechnet man den Mädchenanteil der altersspezifischen Fruchtbarkeiten. Die Multiplikation des Mädchenanteils der Fruchtbarkeitsziffer mit den überlebenden Frauen jeder Altersstufe ergibt summiert die Zahl der zu erwartenden Mädchengeburten beim Durchgang durch die Fruchtbarkeitsperiode. Ist diese gleich 1000 - bei einem Ausgangsbestand von 1000 Müttern -, so sind damit die Mütter wieder ersetzt, und die Netto-Reproduktionsrate gleich 1. Bei einer Netto-Reproduktionsrate von 1 wurde angenommen, daß die natürliche numerische Entwicklung in dem betreffenden Zeitabschnitt langfristig gesehen, weder zu einem Bevölkerungswachstum noch zu einem Bevölkerungsrückgang führen würde. Werte größer als 1 deuteten auf eine langfristige natürliche Bevölkerungszunahme hin, Werte kleiner als 1 auf eine Abnahme.

Die für England errechneten Werte lagen bereits in den 20er Jahren unter dem sogenannten "replacement level" und erreichten in den 30er Jahren mit Werten unter 0.8 ihren vorläufigen Tiefpunkt (vergl. Tabelle IV, S. 32). Um das Ausmaß des Geburtenrückgangs in England erkennen zu können, ist es jedoch nicht notwendig, in ihrer Aussagefähigkeit begrenzte ¹⁾ statistische Meßziffern zu vergleichen. Es genügt, darauf hinzuweisen, daß im Jahre 1870 für die nur fast halb so große Gesamtbevölkerung Englands erheblich mehr Geburten registriert wurden als in jedem Jahr zwischen 1930 - 1939. ²⁾

1) Vielfach wird auch diesen Indices (N.R.R., B.R.R. und die vom Reg. General entwickelte und zeitweise benutzte "Effective Reproduction Rate") nur ein sehr beschränkter Aussagewert und keine absolute Zuverlässigkeit zuerkannt. Besonders der Royal Commission erschienen diese Meßziffern als nicht geeignet (vergl. Rep. Royal Com., S. 60). Zur Kritik an der Netto-Reproduktionsrate und anderen Indices - auf die hier nicht einzugehen ist - vergl. auch die Ausführungen von D.V. Glass und Sir George Maddex in "A Discussion of the Report of the Royal Commission", Journal of the Royal Statistical Society, Vol. CXIV, Part I, 1951, S. 38-49, bes. S. 42 ff. . Ebenso J. Hajnal, "The Analysis of Birth Statistics in the Light of the recent international Recovery of the Birth-Rate", in Population Studies, Vol. I, No. 2, 1947, S. 137 - 164, bes. S. 144 ff. und S. 156 ff. .

2) Nach Angaben aus "Annual Abstract of Statistics", No. 95, 1958, a.a.O., S. 7, Table 6 und S. 21, Table 20.

Der Geburtenrückgang war somit der entscheidende Faktor der britischen Bevölkerungsentwicklung in der Periode zwischen 1880 - 1940. Die einstmaligen hohen Geburtenraten waren bis zu den 30er Jahren auf weniger als die Hälfte abgesunken (vergl. **Abbildg. I, S. 30** und **Tabelle III. S. 31**). Auch die verhältnismäßig starke Geburtenzunahme in den beiden Jahren nach Beendigung des ersten Weltkriegs konnte die deutlich erkennbare Tendenz des zunehmenden Geburtenrückgangs nicht verdecken.

Die Auswirkungen auf das noch immer wirksame natürliche Bevölkerungswachstum lassen sich auch aus der Entwicklung der Gesamtbevölkerungszahl seit 1921 ersehen (vergl. **Tabelle I, S. 19**). In den folgenden zwanzig Jahren hatte sich die Einwohnerzahl Englands und Wales' nur noch um knapp 4 Mill. erhöht. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß zwischen 1921-1931 praktisch kein Verlust durch Auswanderung zu verzeichnen war (der Netto-Verlust betrug insgesamt nur 40.000 Personen ¹⁾), während das Bevölkerungswachstum zwischen 1931-1939 erstmals durch einen erheblichen Wanderungsgewinn verstärkt wurde (Netto-Gewinn: 450.000 Personen). ¹⁾ Daß die Gesamtbevölkerungszahl trotz der sehr niedrigen Geburtenraten überhaupt noch zunehmen konnte, ist zum großen Teil auf den weiter fortschreitenden Sterblichkeitsrückgang zurückzuführen. Die Folge dieser Entwicklung war allerdings die bereits erwähnte zunehmende Überalterung des englischen Volkes. Unter diesen Umständen ist es zu verstehen, wenn in neuerer Zeit eine Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums praktisch nur in der Steigerung der Geburtenzahlen und -raten bestehen konnte.

Es würde zu weit führen, hier auf die Gründe des Geburtenrückgangs im einzelnen einzugehen. Die genauen Zusammenhänge sind auch heute noch nicht bekannt. Generell kann jedoch gesagt werden, daß diese Entwicklung auf die Änderung des generativen

1) Zit.n. **Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain"**, a.a.O., S. 41, Table VI.

Abb. I.

Graphische Darstellung der
"Rohen" Geburten- und
Sterberate für England
und Wales, 1800 - 1958.
Quellenangaben: siehe S. 31.

Geburtenrate

Sterberate

Jahre

1800 10 20 30 40 50 1958

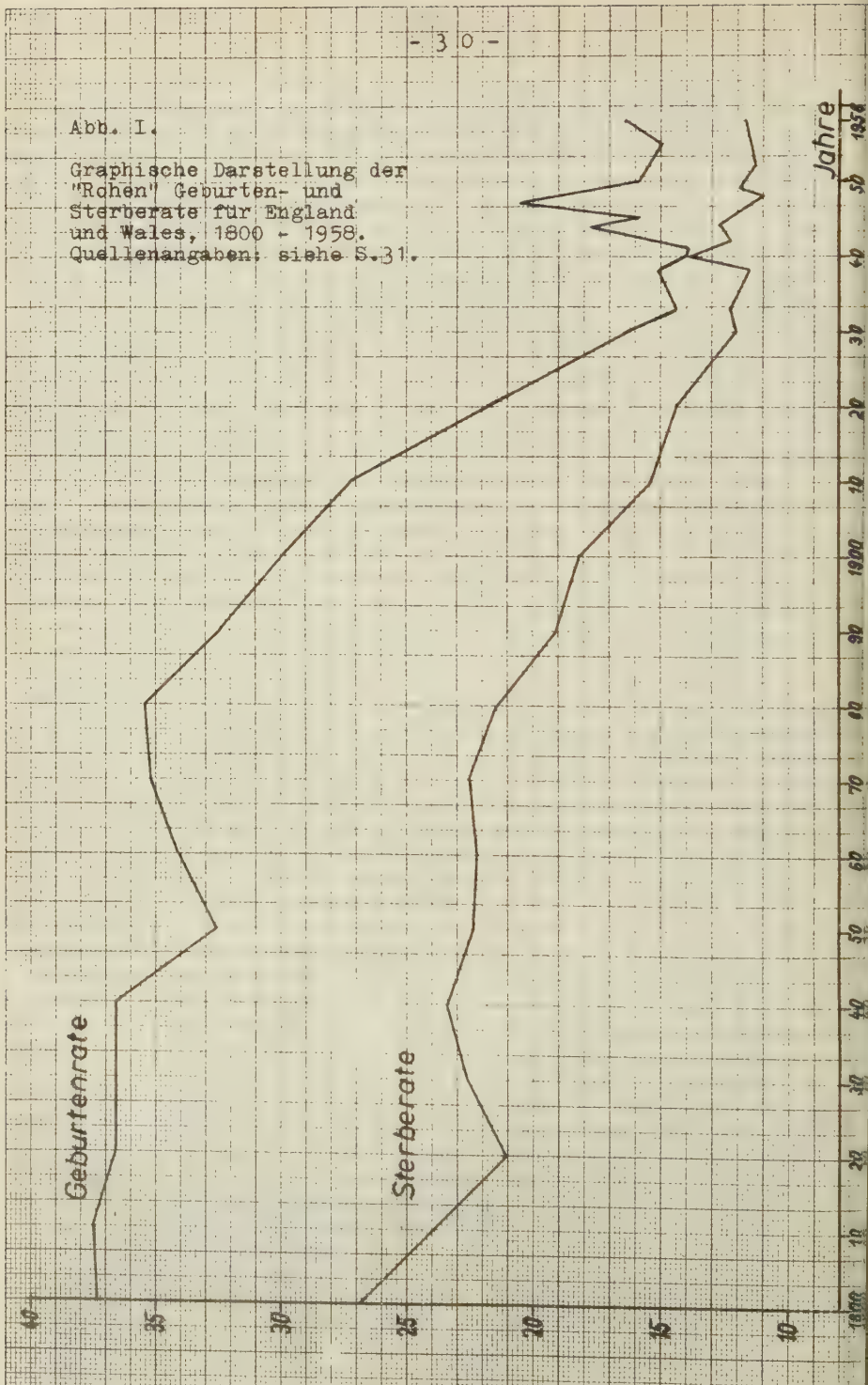


Tabelle III. "Rohe" Geburten- und Sterberaten für England und Wales.

Jahr	Geburten- rate	Sterbe- rate	Jahr	Geburten- rate	Sterbe- rate
1800	37.3	26.9	1937	14.9	12.4
1810	37.5	23.9	1938	15.1	11.6
1820	36.6	21.1	1939	14.8	12.1
1830	36.6	22.6	1940	14.1	13.9
1840	36.6	23.4	1941	13.9	12.8
1850	32.6	22.4	1942	15.6	12.3
1860	34.1	22.2	1943	16.2	13.0
1870	35.2	22.5	1944	17.7	12.7
1880	35.4	21.4	1945	15.9	12.6
1890	32.4	19.1	1946	19.2	12.0
1900	29.9	18.2	1947	20.5	12.3
1910	27.2	15.4	1948	17.8	11.0
1920	21.8	14.4	1949	16.7	11.8
1930	16.3	12.1	1950	15.9	11.6
1931	15.8	12.3	1951	15.5	12.5
1932	15.3	12.0	1952	15.3	11.3
1933	14.4	12.3	1953	15.5	11.4
1934	14.8	11.8	1954	15.2	11.3
1935	14.7	11.7	1955	15.0	11.7
1936	14.8	12.1	1956	15.6	11.7
			1957	16.1	11.5
			1958	16.4	11.7

Quellen: Werte für die Jahre 1800-1930 (Durchschnittswerte für 10-Jahresperioden) zit. n. C.P. Blacker und D.V. Glass, "The Future of our Population", a.a.O., S. 7, Fig. 7; Geburtenraten für die Jahre 1932-1957 zit. n. "Annual Abstract of Statistics 1958", No. 95, a.a.O., S. 21, Table 20; Geburtenraten für 1930, 1931, 1932, 1958 mitgeteilt vom General Register Office. Sterberaten für die Jahre 1931-1957 zit. n. Registrar General's Statistical Review of England and Wales for the Year 1957, Part I (medical), Table 3; Wert für 1958 zit. n. Registrar General's Weekly Return, No. 2/1959. Sterberaten für 1940 und 1941 errechnet aus vom General Register Office mitgeteilten Basiswerten.

Tabelle IV. Brutto- und Netto-reproduktionsraten für England und Wales.

Jahr	B.R.R.	N.R.R.	Jahr	B.R.R.	N.R.R.
1841	2.2.37	1.349	1943	0.985	0.893
1851	2.264	1.381	1944	1.089	0.993
1861	2.277	1.427	1945	0.992	0.910
1871	2.356	1.511	1946	1.200	1.112
1881	2.252	1.511	1947	1.307	1.214
1891	1.973	1.369	1948	1.158	1.089
1901	1.702	1.238	1949	1.098	1.037
1911	1.424	1.118	1950	1.062	1.010
1922	1.189	0.991	1951	1.044	0.996
1931	0.922	0.801	1952	1.052	1.008
1938	0.897	0.805	1953	1.076	1.032
1939	0.892	0.807	1954	1.071	1.031
1940	0.850	0.753	1955	1.077	1.038
1941	0.836	0.737	1956	1.146	1.107
1942	0.934	0.845			

Quelle: "Reg. Gen. Statistical Review of England and Wales for the Years 1955 and 1956, " Part III, (Commentary), Tables VI und VIII.

Die Werte für die Periode zwischen 1841-1901 stellen Durchschnittswerte dreier Jahre dar.

Verhaltens zurückzuführen ist und biologische Faktoren im Zusammenhang mit der Fortpflanzungsfähigkeit der englischen Bevölkerung keinen entscheidenden Einfluß ausübten. ¹⁾ Die Gründe, weshalb die englischen Eltern seit Ende des vergangenen Jahrhunderts mehr und mehr zur gewollten Geburtenbeschränkung übergingen, dürften zum großen Teil wirtschaftlicher und psychologischer Natur sein. Auch in England sind die meisten Bevölkerungswissenschaftler der Ansicht, daß die kontrazeptive Geburtenkontrolle den Eltern lediglich die Möglichkeit gab, die Größe ihrer Familien ihren eigenen Wünschen

1) Vergl. u.a. Rep.Royal Com., S. 31 ff. .

entsprechend zu begrenzen. Die tieferen Ursachen, die sie zur Geburtenbeschränkung veranlaßten, dürften jedoch anderswo liegen und in engem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung stehen.

c. Die Geburtenzunahme in neuerer Zeit.

Als Großbritannien im Jahre 1939 in den 2. Weltkrieg eintrat, glaubte aufgrund früherer Erfahrungen wohl jedermann, daß der Geburtenrückgang sich während der Dauer der Feindseligkeiten noch erheblich verstärken werde. Zunächst schien sich eine solche Entwicklung auch anzubahnen: die Geburtenraten und -indices der Jahre 1940-41 lagen noch unter den vergleichbaren Vorkriegswerten. ¹⁾

Völlig überraschend und entgegen allen bevölkerungstheoretischen Erwartungen begann jedoch 1942 - also inmitten der harten Kriegsjahre - eine deutliche Aufwärtsentwicklung des Geburtentrends. Diese Entwicklung setzte sich auch nach Kriegsende fort; mit 20.5 Geburten auf je 1000 Einwohner erreichte die Geburtenrate 1947 einen vorläufigen Höhepunkt. Im Gegensatz zu der Zeit nach dem 1. Weltkrieg nahm die Geburtenhäufigkeit aber in den folgenden Jahren lange nicht in dem erwarteten starken Ausmaß ab. Bis 1958 ergaben sich für fast alle Jahre höhere Geburtenraten als in den 30er Jahren.

Infolge dieser Entwicklung erhöhte sich auch das natürliche Bevölkerungswachstum (vergl. Tabelle II a und b, S. 26 und 27). Ausschlaggebend dafür war jedoch nicht nur die Geburtenzunahme, sondern auch der weitere Sterblichkeitsrückgang. Die auf die Gesamtbevölkerungszahl bezogenen "rohen" Sterberaten der vergangenen 15 Jahre lassen zwar nur verhältnismäßig unwesentliche Schwankungen erkennen. Zu beachten ist aber, daß der prozentuale Anteil der Bevölkerung in den oberen Altersgruppen von Jahr zu Jahr zugenommen hatte ²⁾, eine

1) Vergl. Abb. I, S. 30, Tab. III, S. 31, Tab. IV, S. 32

2) Vergl. "Annual Abstract of Statistics", No. 94, a.a.O., Table 7, S. 7.

Entwicklung, die bei gleichbleibender altersspezifischer Sterblichkeit zu höheren Sterberaten hätte führen müssen. Abgesehen davon ist die bemerkenswerte Änderung der demographischen Entwicklung Großbritanniens in erster Linie auf die gestiegenen Geburtenzahlen zurückzuführen. Allerdings vermag heute noch niemand zu sagen, ob diese Entwicklungsänderung von Dauer sein wird. Ebenso schwierig dürfte es sein, die genauen Ursachen der Geburtenzunahme zu erkennen.

2. Vergleich mit der Bevölkerungsentwicklung in anderen Ländern.

Ein demographischer Vergleich zwischen Großbritannien und anderen europäischen Ländern zeigt, daß die einzelnen Bevölkerungsentwicklungen oftmals gemeinsamen Tendenzen folgten. Am deutlichsten treten diese Parallelen bei einem Vergleich mit den nord- und westeuropäischen Ländern zutage, obgleich auch die Entwicklungen in Süd- und Südosteuropa sowie in anderen Teilen der Welt gewisse Gemeinsamkeiten mit der langfristigen britischen Entwicklung aufweisen. ¹⁾

Der langanhaltende Sterblichkeitsrückgang, der für das Bevölkerungswachstum in England so charakteristisch und entscheidend war, kennzeichnet auch die demographischen Entwicklungen in fast allen seinen Nachbarländern und in den sogenannten "Weißen Überseegebieten". ²⁾ Ähnlich wie in England

1) Aus naheliegenden Gründen können im Rahmen dieser Arbeit nur einige charakteristische Entwicklungstendenzen und Ergebnisse vergleichend betrachtet werden. Ausführlichere Darstellungen - auf die wir uns im folgenden stützen - finden sich bei: G. Mackenroth, "Bevölkerungslehre", a.a.O., bes. S. 122 ff.; W.D. Borrie "Population Trends and Policies", Sidney, Wellington, London, Australasian Publishing Company, 1948, bes.S. 1-16; W.S. Thompson, "Population Problems", 3 rd ed., New York, London, McGraw Hill Book Company, 1942, bes.S.72-82, S.151-163, S.248-259; Kingsley Davis, "The World Demographic Transition", in Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.237 January 1945, S.1-11; A.M. Carr-Saunders, "World Population", Oxford, Clarendon Press, 1936; F.W. Notestein u.a., "The Future Population of Europe and the Soviet Union", Genf, League of Nations, 1944; Dudley Kirk, "Europe's Population in the Inter-war Years", League of Nations, 1946.

2) Darunter sind die Gebiete zu verstehen, die vorwiegend von

führte diese Entwicklung auch dort zu einer starken Zunahme der Gesamtbevölkerungszahlen. A.M. Carr-Saunders ¹⁾ schätzt den europäischen und nordamerikanischen Anteil an der Weltbevölkerung für das Jahr 1750 auf 19,3 %, für 1850 auf 25 % und für 1900 auf 30 %. Diese starke relative Zunahme ist zumindest teilweise auf das rasche Wachstum der Einwohnerzahl Großbritanniens zurückzuführen. Dudley Kirk ²⁾ gibt die Gesamtbevölkerungszahlen einzelner europäischer Länder - abgerundet in Millionen - wie folgt an:

	<u>1800</u>	<u>1900</u>
Frankreich	27.0	39.0
Großbritannien (ohne Nordirland)	11.0	39.0
Deutschland	24.5	56.4
Italien	18.0	32.5
Spanien	11.5	18.6
Österreich-Ungarn	24.0	47.0

In der Tat lag die britische Zuwachsrate im 19. Jahrh. beträchtlich über den entsprechenden europäischen Durchschnittswerten. Zwischen 1801 - 1901 stieg der Anteil der Briten an der Gesamtbevölkerungszahl Europas von 5,7 % auf 9 %. ³⁾

Seit Beginn der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts war in den meisten europäischen Ländern jedoch eine ähnliche Entwicklung zu beobachten, wie sie in Großbritannien bereits einige Jahrzehnte früher eingesetzt hatte. Dies gilt insbesondere für Deutschland, dessen Einwohnerzahl ⁴⁾ und natür-

Einwanderern europäischer Abkunft besiedelt wurden.

- 1) Zit. n. A.M. Carr-Saunders, "World Population", a.a.O. S. 42.
- 2) Zit. n. Dudley Kirk, "Europe's Population in the Interwar Years", a.a.O., S. 19, fig. 4.
- 3) Zit. n. Rep. Royal Com., S. 8.
- 4) Zit. n. W.S. Thompson, "Population Problems", a.a.O., S. 255, Table 99.

liche Zuwachsrate ¹⁾ schon gegen Ende des 19. Jahrhunderts höher als die entsprechenden Werte für Großbritannien lagen. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß in dieser Periode (vorwiegend in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts) mit Ausnahme von Frankreich, Spanien und Irland alle europäischen Länder ein starkes natürliches Bevölkerungswachstum erlebten und daß diese Vermehrung wie in England vornehmlich auf die Abnahme der Sterbehäufigkeit zurückzuführen ist. Dabei gehört Großbritannien zu den Ländern, in denen sich diese Entwicklung mit am frühesten anbahnte.

Der Geburtenrückgang, der für die zweite Phase der englischen Bevölkerungsentwicklung entscheidend war, bestimmte in der Folgezeit auch die numerischen Entwicklungen in anderen europäischen Ländern. Bemerkenswert ist auch hier, daß sich diese Erscheinung in England früher als in den meisten seiner Nachbarländer zeigte. Seinen Ausgang nahm der Geburtenrückgang allerdings bereits zu Anfang des 19. Jahrh. in Frankreich.²⁾

Mit einem "timelag" von einigen Jahrzehnten folgten erst dann England, noch später die skandinavischen Staaten, Deutschland, Belgien, sowie die Mehrzahl der britischen Dominions und Kolonien (d.h. deren "weiße" Bevölkerungen). Wiederum in einem zeitlichen Abstand von einigen Jahrzehnten setzte diese Entwicklung dann auch in den süd- und osteuropäischen Ländern ein. Daß heute in weiten Gebieten Asiens, Mittel- und Südamerikas die Gefahr einer Übervölkerung besteht, erklärt sich vornehmlich daraus, daß die dortigen Geburtenzahlen und -ziffern noch nicht oder noch nicht genügend abgenommen haben, während die Sterblichkeit in jenen Ländern vielfach auf einen ähnlich niedrigen Stand gesenkt werden konnte, wie in Großbritannien und anderen Ländern Europas.

1) Zit. n. W.S. Thompson, "Population Problems", a.a.O., S. 248, Table 96.

2) Vergl. W.S. Thompson, "Population Problems", a.a.O., S. 151 ff..

Infolgedessen verlangsamte sich das Bevölkerungswachstum Europas und insbesondere das der nordwesteuropäischen Länder seit Beginn dieses Jahrhunderts absolut und relativ. ¹⁾ Wie die neueren statistischen Ergebnisse zeigen (vergl. Tabelle V. S. 37), gehört Großbritannien zu den davon am meisten betroffenen Ländern. Weil der Geburtenrückgang dort besonders früh einsetzte und lange Zeit nicht zum Stillstand kam, lagen die britischen Zuwachsraten noch unter denjenigen der meisten anderen europäischen Länder.

Tabelle V. Jährliche natürliche Zuwachsraten in einzelnen Ländern 1957

Frankreich	0,78 %	Schweden	0,47 %
Bundesrep.Dtschld. (ohne Saarland und West-Berlin)	0,56 %	Großbritannien und Nord-Irland	0,50 %
Italien	0,81 %	Japan	0,89 %
Holland	1,37 %	Ceylon	2,64 %
Spanien	1,19 %	U.S.A.	1,54 %

Quelle: "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland", 1959, Statistisches Bundesamt Wiesbaden; Anhang: Internationale Übersichten S. 24*.

Die jährliche Zuwachsrate für Europa betrug im Durchschnitt der Jahre 1950 - 1956 o. 8 %, für Nord- und Westeuropa o.6 % (zit. n. United Nations, "Demographic Yearbook, 1957", a.a.O., S. 123, Table 2.)

Obwohl die Bevölkerungsentwicklungen in einzelnen europäischen Ländern mitunter recht interessante Abweichungen erkennen lassen, ²⁾ sind die säkularen Geburten- und Sterblichkeitstrends

1) Im Vergleich zu zahlreichen anderen Ländern.

2) Zu erwähnen ist hier das Beispiel Hollands, dessen Geburtenraten in den vergangenen 80 Jahren zwar ebenfalls abgenommen haben, jedoch nicht annähernd in dem Ausmaß, wie dies in allen seinen Nachbarländern geschehen ist. (Vgl. hierzu William Petersen, "Family Subsidies in the Netherlands", in J.J. Spengler und Otis D. Duncan, "Population Theory and Policy", a.a.O. S. 495 - 504.)

Tabelle VI. "Tote" Geburtenraten einiger Länder 1948 - 1956

Jahr	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956
Vereinigte Staaten v. Amerika	24.2	23.9	23.5	24.5	24.7	24.6	24.9	24.6	24.9
Japan	33.7	32.8	28.2	25.4	23.5	21.5	20.1	19.4	18.5
Frankreich	21.2	21.1	20.7	19.7	19.4	18.9	18.9	18.6	18.5
Bundesrepublik Deutschland	16.6	16.9	16.5	16.0	16.0	15.8	16.1	16.0	16.5
Italien	21.9	20.3	19.6	18.4	17.9	17.7	18.2	18.1	18.1
Schweden	18.4	17.4	16.4	15.6	15.5	15.4	14.6	14.8	14.8
Großbritannien	18.1	17.0	16.3	15.8	15.7	15.9	15.6	15.5	16.1
Sowjet-Union			26.5	26.8	26.4	24.9	26.5	25.6	25.0

Quelle : United Nations, "Demographic Yearbook, 1957", Ninth Issue, a.a.O., S. 162 ff.
Tabelle 3.

t überall zu beobachten. In gleicher Weise gilt dies für Geburtenzunahme der vergangenen 15 - 20 Jahre. Am ausge-
ttesten dürfte dieser "baby boom" in den Vereinigten Staa-
n von Amerika in Erscheinung getreten sein, wenngleich er
h in Ländern wie Großbritannien, Frankreich, Schweden, der
eweiz u.a. deutlich zu erkennen ist und das numerische Wachs-
dieser Bevölkerungen entsprechend beeinflußt hat. Das Aus-
ß des Geburtenanstiegs war indessen recht unterschiedlich
ergl. Tabelle VI. S. 38). Die verfügbaren statistischen Un-
lagen führen zu dem Schluß, daß die Bundesrepublik Deutsch-
nd und Großbritannien zu den Ländern gehörten, die am wenig-
en von dieser Entwicklung berührt wurden. Obwohl die Geburten-
nahme in Großbritannien keineswegs unterschätzt werden kann
l für die neueste Bevölkerungsentwicklung von größter Bedeu-
g ist, war der "baby boom" dort doch bei weitem nicht so
rk wie in den meisten Nachbarländern Englands. Im Vergleich
übrigen Europa, und mehr noch im Vergleich zu gewissen Län-
n des asiatischen und des amerikanischen Kontinents, ist
s natürliche Bevölkerungswachstum Großbritanniens auch heute
eraus gering.

Die Beurteilung der Bevölkerungssituation Englands in neuerer Zeit.

h in England stand die Diskussion über Maßnahmen einer
atlichen Bevölkerungspolitik stark unter dem Einfluß der
therigen Bevölkerungsentwicklung. Die im einzelnen vertre-
en Meinungen erklären sich vielfach aus gewissen Wertvor-
llungen darüber, ob eine große oder kleine, eine abnehmende,
ichbleibende oder zunehmende Gesamtbevölkerungszahl erstre-
swert sei. Aus dem zur Verfügung stehenden bevölkerungs-
atistischen Material und aus der jeweiligen Bevölkerungssi-
ation wurden dabei ebenso verschiedene wie umstrittene
lüsse gezogen. Einer der Gründe, weshalb in Fragen der
ölkerungspolitik Differenzen aufkommen, liegt bereits
in, daß die Bevölkerungsentwicklung und -situation rein
hlich verschieden beurteilt werden können.

a. Die "herrschende Ansicht" in den 30er Jahren.

Noch kurz nach Beendigung des 1. Weltkrieges glaubten die meisten englischen Bevölkerungswissenschaftler ¹⁾, das Land sei "übevölkert" und die Gesamtbevölkerungszahl werde auch in Zukunft eher zuviel als zuwenig zunehmen. Etwa zehn Jahre später setzte sich eine genau entgegengesetzte Ansicht durch. Die angestellten Überlegungen bezogen sich dabei weniger auf die bestehende Gesamtbevölkerungszahl als vielmehr auf die mittel- und langfristige weitere Entwicklung. Bis in die jüngste Vergangenheit standen die Beurteilung der Bevölkerungssituation und die Erwartungen für die Zukunft unter dem Eindruck des langanhaltenden Abwärtstrends der Geburtenrate.

Die Ansichten der 30er Jahre gründeten sich mehrheitlich auf die sehr pessimistischen Bevölkerungsprognosen ²⁾ jener Zeit oder stützten sich auf Folgerungen, die man aus den Werten

1) Als typisches Beispiel der damals "herrschenden Meinung" kann die Ansicht Harold Wright's, eines Schülers von J.M. Keynes, angesehen werden, wonach "jene Tendenz zur Bevölkerungsvermehrung, auf die Malthus die Aufmerksamkeit gelenkt hat, so stark ist, um die gewünschte Vermehrung stets, wenn es verlangt wird, zu gewährleisten" und daß "eine Menge Ungeborener sich stets vor dem Tor des Lebens drängen. Man müsse es nur ein wenig öffnen, und schon preßten sie sich in einer solchen Zahl hindurch, daß man viel Mühe haben werde, die Tür wieder zu schließen", zit. n. Harold Wright, "Bevölkerung", a.a.O., S. 57; vergl. in diesem Zusammenhang auch die früheren Ansichten von J.M. Keynes, beispielsweise in "The Economic Consequences of the Peace", London, Macmillan and Co., 1920, in "A Reply to Sir William Beveridge", in Economic Journal, Vol. XXXIII, No. 132, Dec. 1923, S. 476 - 486; ebenfalls D.H. Robertson, "A Word for the Devil", in Economica Vol. III, No. 9, S. 203 - 208.

2) Vergl. etwa Enid Charles, "The Effect of Present Trends in Mortality and Fertility upon the Future Population of England and Wales and upon It's Age Composition", Royal Economic Society, Memorandum No. 55, Dec. 1935; Grace Leybourne, "An Estimate of the Future Population of Great Britain", in Sociological Review, Vol. 26, No. 2, 1934.

der Netto-Reproduktionsraten zog. ¹⁾ In zahlreichen Publikationen ²⁾, deren Titel schon oftmals das Schlagwort "vom Aussterben des englischen Volkes" enthielten, gingen die Autoren beinahe kritiklos von den Vorausberechnungen Enid Charles' und anderer aus. Auch aus den Werten der Netto-Reproduktionsraten wurde der Schluß gezogen, daß die Gesamtbevölkerungszahl Englands in jeder kommenden Generation um rund 20 % abnehmen werde. ¹⁾ Enid Charles hatte zwar auf die Unmöglichkeit hingewiesen, den Verlauf der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung genau vorhersagen zu können. ³⁾ Angesichts der damaligen Bevölkerungssituation glaubte die Autorin aber dennoch, daß die Einwohnerzahl des Landes zwangsläufig abnehmen müsse und diese Aussage keineswegs auf mehr oder minder zuverlässigen Prognosen beruhe. ⁴⁾ Ähnliche Ansichten aus den 30er Jahren ließen sich in beinahe unbegrenzter Zahl zitieren. Nur vereinzelt wurde auch damals die Ansicht vertreten, daß die erwähnten Bevölkerungsvoraussagen nicht unbedingt mit der Wirklichkeit übereinzustimmen brauchten. ⁵⁾ Besonders be-

-
- 1) Vergl. etwa W.B. Reddaway, "The Economics of a Declining Population", London, Allen & Unwin, 1939, S. 15.
 - 2) Beispielsweise G.P. McCleary, "The Menace of British Depopulation", London, Allen & Unwin, 1937; Grace Leybourne-White and Kenneth White, "Children for Britain", London, Pilot Press, 1945; Enid Charles, "The Menace of Underpopulation", London, Watts & Co., 1936.
 - 3) "clearly it is beyond the providence of social science to predict what the total population of a community will be at some future date", zit.n. E. Charles, "The Effect...", a.a.O., S. 3.
 - 4) "The most important conclusion... is that... the population already ceased to be capable of maintaining its numbers. It cannot be too clearly emphasized that this statement is not a prediction of future events based upon extrapolation from a series of statistics but a description of what is actually happening at the moment", zit.n. E. Charles, "The Menace...", a.a.O., S. 104.
 - 5) Beispielsweise J. Jewkes, "The Population Scare" in Manchester School, Vol. X, No. 1, 1939, S. 101 - 121, bes. S. 105.

merkwürdig ist hier eine Stellungnahme des Very Rev. W.R. Inge ¹⁾. Dieser bekannte Vertreter der anglikanischen Kirche - deren Sprecher sonst traditionell zu denen gehörten, die für ein starkes natürliches Bevölkerungswachstum und seine Förderung eintraten ²⁾ - argumentierte, daß sich die damaligen Befürchtungen als ebenso unbegründet erweisen würden wie die düsteren Ahnungen des T.R. Malthus und seiner Schüler. Trotz solchen vereinzelter weniger pessimistischer Äußerungen - die allerdings niemals so weit gingen, mit einer weiteren nennenswerten Bevölkerungszunahme zu rechnen - war zu jener Zeit die Überzeugung vorherrschend, daß die Einwohnerzahl Englands in naher Zukunft beträchtlich abnehmen werde. ³⁾ Obwohl die damaligen Befürchtungen sich rückschauend als weitgehend gegenstandslos erwiesen, trugen sie sehr viel dazu bei, daß auch in England eine staatliche Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums postuliert wurde. Ohne Zweifel sah die Regierung in der pessimistischen Beurteilung der Bevölkerungssituation Englands mit einem Anlaß, die Berufung der Royal Commission on Population vorzuschlagen.

1) In der Zeitung "Evening Standard" vom 27. Nov. 1943, zit. n. H. Sutherland, "Control of Life", a.a.O., S. 22.

2) Zu verweisen ist hier beispielsweise auf Inhalt und Charakter der beiden Berichte der "National Birth Rate Commission", deren Mitglieder sich zum großen Teil aus anglikanischen Geistlichen zusammensetzten. Vergl. First Report, "The Declining Birth-Rate, its Causes and Effects", London, Chapman and Hall, 1917; Second Report, "Problems of Population and Parenthood", London, Chapman and Hall, 1920.

3) "The country woke up, as it were, in the 1930's to the fact that a serious decline in birth-rates had taken place and that the question of replacement was at stake. The atmosphere was not improved by statistical forecasts - mathematically accurate but of little other validity ... This was the tune whistled by demographers and echoed by the popular press until the 1939 war again distracted attention", zit. n. F.M. Redington und R.D. Clarke, "The Papers of the Royal Commission on Population", in Journal of the Institute of Actuaries", Vol. LXXVII, 1951, S. 81-97, bes. S. 84

b. Die Ansicht der Royal Commission.

Auch die Mitglieder der Royal Commission befaßten sich sehr eingehend mit der Frage, wie die Bevölkerungssituation in England und die weitere numerische Entwicklung zu beurteilen seien. Solche Untersuchungen fielen vornehmlich in den Aufgabenbereich des "Statistics Committee's", auf dessen Ergebnisse sich dann der Hauptbericht stützte. Viele Kritiker hielten die Arbeiten dieses Committee's für den bei weitem besten Teil des gesamten Berichts. ¹⁾

Zu der Zeit, als die Royal Commission ihre Untersuchungen durchführte (1944-1949), war die unerwartete Änderung des Geburtenantrends bereits erkennbar geworden. Die nicht gerade ermutigenden Erfahrungen, die man mit den Bevölkerungsprognosen der 30er Jahre gemacht hatte, veranlaßten die Kommission dazu, sich ihrerseits in dieser Frage nur sehr vorsichtig zu äußern. Dennoch konnte und wollte man einer Stellungnahme nicht aus dem Wege gehen.

Die Beurteilung seitens der Royal Commission unterscheidet sich sehr wesentlich von den in den 30er Jahren vorherrschenden Anschauungen. Während man damals noch fest mit einem etwa 20 %igen Rückgang der Gesamtbevölkerungszahl in jeder künftigen Generation rechnete, kam die Royal Commission zu der Überzeugung, daß das "Defizit" in der zweiten Hälfte der 40er Jahre nur etwa 6 % betragen habe. ²⁾ Ausdrücklich wird jedoch darauf hingewiesen, daß diese Aussage nicht als Prognose zu werten sei. ³⁾ In keiner Weise teilten die Mitglieder der

1) Vergl. beispielsweise E. Grebenik, "Two Reports on Population", in Economica, New Series, Vol. XVII, No. 65, Feb. 1950, S. 91-107, bes. S. 98 und 107.

2) "... the deficiency in the present size of the family below that required in the long run for replacement may be roughly computed of the order of 6 per cent.", zit. n. Rep. Royal Com., S. 63.

3) "Our calculation that the present average size of the family in Great Britain - dieser Gradmesser wurde von der Kommission anstelle der Netto-Reproduktionsrate verwendet - is about 6 per cent. below replacement level implies... no prediction ... that total numbers are likely to decline at this rate during any period for which it is profitable to look ahead", zit. n. Rep. Royal Com., S. 63.

Royal Commission die alarmierenden Befürchtungen der 30er Jahre. Sie beschäftigten sich zwar eingehend mit den in Betracht kommenden Trends der Bevölkerungsentwicklung ¹⁾, glaubten jedoch nicht, daß die Gesamtbevölkerungszahl des Landes in der überschaubaren Zukunft zwangsläufig abnehmen müsse oder auch nur gleichbleibe. ²⁾ Auch von anderer Seite wurde diese Ansicht nach 1950 vielfach geteilt. ³⁾

Maßgebend für diese günstigere Beurteilung der Bevölkerungssituation dürften vor allem zwei Gründe gewesen sein: Die gestiegenen Geburtenzahlen hatten nicht nur ein unerwartetes zusätzliches Bevölkerungswachstum zur Folge, sondern zeigten darüber hinaus, daß die der numerischen Bevölkerungsentwicklung zugrundeliegenden Trends nicht zwangsläufig einer bestimmten Richtung folgen müssen. Zum anderen wurden die erheblichen Mängel offenbar, die gewissen statistischen Meßziffern anhaften. ⁴⁾ Die Experten der Royal Commission sa-

1) Vergl. Rep. Royal Com., bes. S. 65 ff. .

2) "One general observation ought to be made ... neither the Economics Committee nor the Commission itself firmly adhere to the view that the population of Britain ought to decline or even ought to remain stationary. Nevertheless, it is fair to say that the reports have considerably 'debunked' the tension and anxiety that surrounded the prospects of a population decline as a result of forecasts made in the 1930's", zit. n. Ian Bowen, "A Note ..." a.a.O., S. 155.

3) Vergl. "Report of the Royal Commission on Population: Abstract of Discussion", in Journal of the Institute of Actuaries, Vol. LXXVI, 1950, S. 38-59, bes. S. 48 u. 51; ebenso F.M. Redington und R.D. Clarke, "The Papers ...", a.a.O., bes. S. 95.

4) Vergl. beispielsweise die Ausführungen von D.V. Glass in "A Discussion ..." (Journal of the Royal Statistical Society, Vol. CXIV), a.a.O., S. 44, wonach es wahrscheinlich überhaupt unmöglich sei, eine zuverlässige Meßziffer der Geburtenentwicklung zu konstruieren.

hen in den Werten der Netto- und Brutto-Reproduktionsraten keine verlässlichen Daten, um den Verlauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung beurteilen zu können.¹⁾ Ebenso glaubten sie nicht, daß die Gesamtbevölkerungszahl langfristig nur dann gleichbleiben könne, wenn jede Frau im Durchschnitt drei Kinder gebären würde, eine Ansicht, die in den 30er Jahren und auch später häufig vertreten wurde.²⁾ Nach Ansicht der Kommission konnte die Gesamtbevölkerungszahl aufrechterhalten werden, wenn jede Familie im Durchschnitt 2 1/3 Kinder hatte. Andere Autoren sehen selbst diese Zahl noch als zu hoch an.³⁾ Auch hier wird deutlich, daß man bei den früheren Prognosen nicht nur die Geburtenentwicklung, sondern auch den Verlauf der Sterblichkeit falsch eingeschätzt hatte und daraufhin zu unrichtigen Ergebnissen gekommen war.

Auch in den Jahren nach dem 2. Weltkrieg und nach dem Erscheinen des Berichts der Royal Commission wurde die Bevölkerungssituation bisweilen noch recht pessimistisch beurteilt.⁴⁾ Verschiedentlich sah sich der spätere Vorsitzende der Royal Commission⁵⁾ dem Vorwurf ausgesetzt, die Kommission habe das Bild der weiteren Bevölkerungsentwicklung zu optimistisch gezeichnet.⁶⁾

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in jüngerer Zeit in der Beurteilung der Bevölkerungssituation Englands zwei

-
- 1) "Reproduction rates are by no means reliable instruments for indicating the fundamental trend underlying the crude figures of births and deaths", zit. n. Rep. Royal Com., S. 62.
 - 2) "It still remains true that a population can only maintain itself, if every woman bears on the average about three children...", zit. n. E. Charles, "The Menace...", a.a.O., S. 196
 - 3) Vergl. F.M. Redington und R.D. Clarke, "The Papers ...", a.a.O., S. 83.
 - 4) Vergl. beispielsweise E. Charles, "Post-War Demographic Problems in Britain", in American Sociological Review, Vol. II, No. 5, Oct. 1946, S. 578-590, bes. S. 584 ff. .
 - 5) 1946 übernahm Sir Hubert D. Henderson den Vorsitz der Royal Commission von John Allsebrook.
 - 6) Vergl. Institute of the Actuaries, "Report of the Royal Commission : Abstract of Discussion", a.a.O., bes. S. 81.

verschiedene Ansichten bestanden. Vor allem in den 30er Jahren wurde angenommen, die Gesamtbevölkerungszahl des Landes werde in Zukunft zwangsläufig und in erheblichem Umfang abnehmen. Seit Kriegsende glaubte man dagegen mehr und mehr erkannt zu haben, daß eine solche Entwicklung weder erfolgen müsse, noch Anzeichen für eine wesentliche Bevölkerungsabnahme vorhanden seien. Ein weiteres erhebliches Bevölkerungswachstum, wie es lange Jahrzehnte für die demographische Entwicklung Englands charakteristisch war, erschien allerdings auch in neuerer Zeit unwahrscheinlich.

4. Die physische Existenzgefährdung des englischen Volkes als Motiv für die Forderung nach einer staatlichen Bevölkerungspolitik.

Angesichts der Geburtenzunahme in neuerer Zeit erscheinen die Befürchtungen, wonach die Bevölkerung Großbritanniens praktisch zum Aussterben verurteilt sei, als grundlos oder zumindest übertrieben. Heute dürfte sich dieses Argument auch kaum noch zugunsten einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums ins Feld führen lassen. Obgleich eine solche Politik auch aus anderen Gründen befürwortet werden kann, blieb das Schlagwort vom "Aussterben des englischen Volkes" vor allem auf die Diskussion der 30er Jahre beschränkt. Ob man die spätere Richtungsänderung der demographischen Trends hätte voraussehen können, ist unerheblich. Tatsache ist, daß lange Zeit die Meinung bestand, die damalige Entwicklung werde wie bislang weiterlaufen. "The trend of the birthrate in Britain is towards national eclipse..." ¹⁾, mit diesem Argument wurde vielfach ein Eingreifen des Staates gefordert, weil nur so der "Selbstmord" des englischen Volkes verhindert werden könne. Ähnlich äußerte sich auch Winston Churchill, als er in einer Rundfunkrede am 31. Mai 1943 ausführte "One of the most

1) Zit. n. H. Sutherland, "Control of Life", 3 rd.ed., a.a.O., S. 7.

sombre anxieties ... is the dwindling birth-rate... Our people must be encouraged to have larger families". ¹⁾ In gleichem Sinne sprachen sich auch andere Politiker wie Sir William Beveridge aus ²⁾, obgleich er und seine Freunde dieses Argument möglicherweise mit aus dem Grund vorbrachten, um weitgespannten sozialpolitischen Forderungen und Vorschlägen dadurch ein zusätzliches Gewicht zu verschaffen.

In der Tat läßt sich eine geburtenfördernde staatliche Politik wohl kaum zugkräftiger motivieren als mit dem Hinweis, daß nur so der Fortbestand der Nation gesichert werden könne. Auch von Seiten solcher Wissenschaftler, die nicht unbedingt zu den Anhängern einer staatlichen Bevölkerungspolitik zählen, wurde es für sicher gehalten, daß der Staat unter den gegebenen Umständen sehr bald entsprechende Maßnahmen ergreifen werde. ³⁾

Die Verfasser des Berichts der Royal Commission sahen hingegen keine Notwendigkeit, sich mehr als theoretisch mit der Aussicht auf einen erheblichen Rückgang der Gesamtbevölkerungszahl zu befassen. Ihrer Ansicht nach bestand damals eine solche Gefahr nicht. Allerdings waren sie der Meinung, daß eine Gesellschaft, die zu ihrer Erhaltung unfähig sei, als dekadent angesehen werden müsse. ⁴⁾

An anderer Stelle ⁵⁾ wird zu zeigen sein, daß die Royal

1) Zit. n. H. Sutherland, "Control of Life", 3 rd. ed., a. a. O., S. 197.

2) "With it's present rate of reproduction the British race cannot continue; means of reversing the course of the birth-rate must be found", zit. n. Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services (Beveridge Report)", London, HMSO, 1942, reprinted 1956, S. 154.

3) "It remains only to say that, though the present population situation is not the result of population policies, attempts will soon everywhere be made to control the trend of population", zit. n. A.M. Carr-Saunders, "World Population", a. a. O., S. 328.

4) Vergl. Rep. Royal Com., S. 136.

5) Vergl. S. 70 ff. .

Commission aus verschiedenen Gründen - nicht nur aus quantitativ-bevölkerungspolitischen Erwägungen heraus - gewisse Maßnahmen vorschlug und für notwendig hielt. Ihrer Ansicht nach konnte eine solche Politik unter anderem dazu beitragen, zukünftige drastische Maßnahmen zu vermeiden.¹⁾ Aus ihrer Stellungnahme geht klar hervor, daß auch die Royal Commission im Falle einer effektiven Gefahr für den Fortbestand des englischen Volkes weitreichende Maßnahmen gefordert haben würde. Zum damaligen Zeitpunkt sah die Kommission jedoch eine solche Gefahr nicht. Als Motiv für ihre bevölkerungspolitischen Empfehlungen spielte dieses Argument deshalb keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle.

II. Probleme der quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung.

Die Forderung nach einer quantitativen Bevölkerungspolitik erklärt sich ganz sicher aus einer Vielzahl von Motiven. Neben dem Argument der "physischen Existenzsicherung des Volkes" sind deshalb alle weiteren Überlegungen zu betrachten, die sich unter dem Begriff des "national interest" zusammenfassen lassen.

Bei der Erörterung darüber, was unter nationalem Interesse konkret zu verstehen ist, können sich tiefgehende Meinungsverschiedenheiten ergeben. Seit jeher war auch in der englischen Bevölkerungstheorie die Frage umstritten, ob eine jeweils wachsende, abnehmende oder gleichbleibende Gesamtbevölkerungszahl dem nationalen Interesse am förderlichsten sei

- 1) "... a well considered policy... may avert the need for more extreme measures in a later generation", zit.n. Rep.Royal Com., S. 157.
- 2) Vgl. neben den Ausführungen im Report der Royal Commission (S.100) auch die Stellungnahmen einzelner Redner anlässlich einer Discussion des "Institute of Actuaries" (Institute of Actuaries, "Report of the Royal Commission on Population: Abstract of Discussion", 1924, S. 38): Mr. B. Benjamin: "It was left to the commissioners to decide what was connoted by the words "national interest". The commission was appointed before the election which produced a sudden shift in the meaning of the phrase "national interest" (S.38); Mr. W. Perks "would take as an example the question of an optimum population. That was a completely nonsensical idea because at the best it would depend essentially on the unknown conditions which would prevail in successive future periods". (S.49).

Im Hinblick auf die beiden zuerst genannten Möglichkeiten der numerischen Bevölkerungsentwicklung sind darüber hinaus gegensätzliche Auffassungen bezüglich des Tempos und des Ausmaßes einer Bevölkerungsabnahme oder -zunahme denkbar.

Sobald die bestehende Bevölkerungssituation (bzw. die Beurteilung derselben) von den jeweiligen Vorstellungen abweicht, m.a.W. sobald die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung nicht der jeweils vertretenen quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung entspricht oder nicht zu entsprechen scheint, kann der Gedanke aufkommen, den Verlauf dieser Entwicklung durch staatliche Maßnahmen in der gewünschten Richtung zu beeinflussen.

Von den theoretisch gegebenen quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzungen läßt sich keine als allein "richtig" oder "falsch" beweisen. Auch unter Zuhilfenahme der Optimumtheorie vermag heute niemand zu sagen, ob eine wachsende, gleichbleibende oder abnehmende Bevölkerung dem nationalen Interesse am besten dient.¹⁾ Wie die Diskussion über diese Bevölkerungstheorie zeigt, stößt bereits der Versuch, eine anerkannte Definition des Begriffs Bevölkerungsoptimum zu finden, auf Schwierigkeiten, wenn dabei ausschließlich

1) In diesem Zusammenhang übte besonders Gunnar Myrdal an der Optimumtheorie Kritik. Seiner Ansicht nach "ist es noch niemanden geglückt, sie (die Optimumtheorie) in einen näheren Kontakt mit der Wirklichkeit zu bringen und nachzuweisen, wo das Optimum liegt". Zit. n. G. Myrdal, "Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung", Berlin, Junker und Dünhaupt, 1932, S. 65; ähnlich äußerte sich der Autor an anderer Stelle (Population : A Problem for Democracy, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940, S. 143) "it has, of course, never been possible anywhere to give for any country a quantitatively expressed answer to the practical question of the actual position of this population optimum". Zit. n. M. Gottlieb, "The Theory of Optimum Population for a Closed Economy", in Journal of Political Economy, Vol. LIII, No. 4, Dec. 1945, S. 289-316, bes. S. 311.

rational-ökonomische Faktoren berücksichtigt werden ¹⁾. Obwohl bei dem "Wunsch nach Verbesserung der materiellen Wohlfahrt" ²⁾ vorwiegend wirtschaftliche Faktoren eine Rolle spielen, können kulturelle, psychologische und soziologische Gesichtspunkte bei der Bestimmung einer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung ebenfalls nicht außer acht gelassen werden.

Diese Vorbemerkungen sollen zeigen, wie schwierig und weitreichend die Probleme jeder quantitativ orientierten staatlichen Bevölkerungspolitik im Hinblick auf ihre Zielsetzung sind. Im weiteren sollen deshalb einige der wichtigeren Argumente genannt werden - ohne diese selbst zu diskutieren -, die in der bevölkerungspolitischen Kontroverse Englands in neuerer Zeit eine Rolle spielten. Generell ist zwischen Argumenten zu unterscheiden, die zugunsten einer großen Bevölkerungszahl und ihres weiteren Wachstums sprechen und solchen, die eine Abnahme der Bevölkerungszahl als vorteilhaft erscheinen lassen. Gewissermaßen als Kompromiß stehen die jeweiligen Vor- und Nachteile einer gleichbleibenden Einwohnerzahl zur Debatte.

1) Auf eine Auseinandersetzung mit der Optimumtheorie muß hier verzichtet werden. Vergl. hierzu jedoch S.S. Cohn, "Die Theorie des Bevölkerungsoptimums", Marburger Diss. 1934, M. Gottlieb, "The Theory ...", a.a.O.; Hugh Dalton, "The Theory of Population", in *Economica*, Vol. VIII, No. 22, March 1928, S. 28-50; L. Robbins, "The Optimum Theory of Population", in "London Essays in Economics: In Honour of Edwin Cannan", T.E. Gregory and H. Dalton ed., George Routledge & Sons, 1927, S. 103-134; Edwin Cannan, "A Review of Economic Theory", London, P.S. King and Son, 1929; ders. "Elementary Political Economy", London, Oxford University Press, 3rd. ed., 1903; ders. "Wealth", London, P.S. King and Son, 3rd ed., 1930; W. Röpke, "Sozialökonomische Betrachtungen über den abnehmenden Bevölkerungszuwachs", in "Economist" (holländisch), Jahrg. 1930, S. 637-655; ders., "Die Lehre von der Wirtschaft", Erlenbach-Zürich, Eugen Rentsch Verlag, 4. Aufl., 1946, bes. S. 78-91 und S. 107-108; W.E. Rappard, "De l'optimum de population", in *Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft*, 63. Jahrg., 1927, Heft 5, S. 679-691.

2) Vergl. S. 17.

1. Volkswirtschaftliche Argumente.

Seit den Anfängen der modernen Bevölkerungswissenschaft wurde immer wieder auf die engen Beziehungen hingewiesen, die zwischen der Bevölkerungsgröße sowie ihrem Wachstum einerseits, und der Volkswirtschaft, bzw. einzelnen ihrer Sektoren andererseits bestehen. Obwohl die wirtschaftlichen Folgen der Bevölkerungsentwicklung oftmals überbetont wurden ¹⁾, suchte man auch in neuerer Zeit das Postulat nach staatlicher Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums mit ökonomischen Argumenten zu begründen und zu rechtfertigen. ²⁾ Auch für die Royal Commission spielten wirtschaftliche Faktoren im Zusammenhang mit der von ihr vertretenen quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung eine maßgebende Rolle. ³⁾

a. Die ökonomischen Vorteile einer großen und wachsenden Gesamtbevölkerungszahl.

In den Jahren zwischen 1850 - 1914 erlebte England ohne Zweifel eine hohe wirtschaftliche Blüte. In der gleichen Periode nahm auch die Bevölkerungszahl erheblich zu. Zweifellos trug die numerische Expansion mit dazu bei, daß es überhaupt zu diesem wirtschaftlichen und politischen Aufschwung kommen konnte und daß diese Entwicklung so lange anhielt. Es wäre aber sowohl falsch, darin die einzige Ursache der wirtschaftlichen und politischen Entfaltung zu sehen ⁴⁾, als auch an-

- 1) "It is only right to point out that the verdict ought to include a clause to the effect that the economic importance of population changes is often grossly exaggerated". Zit. n. W.B. Reddaway, "The Economics...", a.a.O., S. 233.
- 2) "Chief among the more ponderable consequences are some of those belonging to the economic category", zit. n. Rep. Royal Com., S. 100.
- 3) "The economic consequences of the prospective future trend of population also have a bearing on the desirability of intervention by the state to promote a recovery in the birth rate", zit. n. Report Economics Committee, a.a.O., S. 58.
- 4) "It would be entirely wrong to suppose that this alone was the explanation of the fact that Great Britain also led the world in industrial development, in international trade, in foreign investment...", zit. n. Report Royal Com., S. 8.

zunehmen, ein erneutes starkes Bevölkerungswachstum werde zwangsläufig von einer gleichartigen wirtschaftlichen Entwicklung begleitet sein.¹⁾ Seit dem 1. Weltkrieg haben sich zumindest einige der Verhältnisse geändert, unter denen der wirtschaftliche Aufschwung Englands in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgt war.

Dennoch lassen sich auch in neuerer Zeit noch eine Reihe von Argumenten anführen, denen zufolge ein stärkeres natürliches Wachstum der englischen Bevölkerung für die Volkswirtschaft des Landes günstig wäre:²⁾

- (i) Eine höhere Bevölkerungszahl erfordert und ermöglicht unter sonst gleichbleibenden Umständen eine höhere Produktion bzw. deren Absatz. Dadurch werde auch der technische Fortschritt angeregt. Bei geringer potentieller Nachfrage (d.h. bei gegenwärtig und zukünftig geringer Gesamtbevölkerungszahl) könnten Absatzschwierigkeiten vor allem bei solchen Industrien entstehen, deren Produktionsweise aus technisch-ökonomischen Gründen Massenfertigung notwendig macht. Angesichts der Schwierigkeiten, bzw. der sehr pessimistisch beurteilten Exportsituation Englands wären solche Industrien darauf angewiesen, einen Großteil ihrer Produktion künftig auf dem Inlandsmarkt abzusetzen. Eine große Bevölkerungszahl trage somit zur Existenzsicherung und Weiterentwicklung wichtiger Industriezweige bei.
- (ii) Ein starkes natürliches Bevölkerungswachstum, das aufgrund hoher Geburtenzahlen zustandekommt, bringt

1) Sinngem. zit. n. Report Economics Committee, a.a.O., S. 6 ff.

2) Von den zur Verfügung stehenden Quellen wurden hier besonders berücksichtigt: Rep. Royal Com. bes. S. 100 ff. und S. 223 ff.; Report Economics Committee, a.a.O., bes. S. 48 ff.; R.F. Harrod, "Modern Population Trends", in The Manchester School, Vol. X, No. 1, 1939, S. 1-20, bes. S. 17 ff.; W.B. Reddaway, "The Economics...", a.a.O., bes. S. 43 ff.

ein relativ niedriges Durchschnittsalter ¹⁾ der Gesamtbevölkerung mit sich. Bei einem vergleichsweise hohen Anteil jüngerer Jahrgänge glaubte man mit einer Reihe von Vorteilen rechnen zu können :

- a) Die Last der aus öffentlichen Mitteln zu bestreitenden Pensionszahlungen (staatliche Altersversorgung) wird sich in Zukunft auf eine größere Zahl von Steuerpflichtigen verteilen. Das gleiche gelte für die Zins- und Tilgungszahlungen für die Staatsschuld.
- b) Je höher die Zahl der Steuerpflichtigen ist, desto größer wird - unter sonst gleichbleibenden Umständen - auch das Steueraufkommen sein. Neben den mannigfachen Vorteilen, die sich daraus für die gesamte Volkswirtschaft ergeben können, sei auch zu berücksichtigen, daß die Möglichkeit, durch finanzpolitische Maßnahmen die wirtschaftliche Stabilität zu sichern und den sozialen Fortschritt zu fördern, maßgeblich von der Höhe des Gesamtsteueraufkommens abhängt. ²⁾
- c) Allgemein wird angenommen, daß eine vergleichsweise jüngere Bevölkerung wirtschaftlich aktiver sein werde und somit die Leistungsfähigkeit des Landes erhöht.

(iii) Im Gegensatz zu den Ansichten, die J.M. Keynes und andere englische Nationalökonomien in den 20er Jahren vertreten hatten, waren die neueren Wirtschaftstheo-

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 224; (genau gemeint ist wohl: ... bringt auf die Dauer einen relativ hohen Anteil der jungen arbeitsfähigen Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung mit sich).

2) Vergl. Report Economics Committee, a.a.O., S. 60.

retiker (unter ihnen vor allem J.M. Keynes) ¹⁾ mehrheitlich davon überzeugt, daß - wiederum 'unter sonst gleichbleibenden Umständen' - die Beschäftigungslage umso günstiger sein werde, je stärker die Bevölkerungszahl anwachse. Mit diesen Zusammenhängen hatte sich insbesondere W.B. Reddaway bereits 1939 ²⁾ sehr ausführlich beschäftigt. Er kam zu dem Ergebnis, daß eine wachsende Bevölkerung dazu tendiere, der Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken, gleichgültig, ob es sich im speziellen Fall um "general unemployment" oder um verschiedene Arten des "particular unemployment" handele. Während aber Reddaway ein weiteres Bevölkerungswachstum nicht unbedingt für erforderlich hielt, leiteten Harrod und andere aus derartigen Überlegungen bevölkerungspolitische Postulate ab. ³⁾

Neben den ökonomischen Argumenten, die mehr oder weniger für eine große und wachsende Bevölkerungszahl Englands sprechen und somit maßgebend für eine entsprechende quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung sind, lassen sich jedoch auch Überlegungen darüber anstellen, inwieweit sich eine solche Entwicklung vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus nachteilig auswirken könnte. Die Verfasser des Economics Reports

-
- 1) Zur Wandlung Keynes' vom Malthusianer zum Vertreter moderner Auffassungen vergl. bes. W. Petersen, "John Maynard Keynes' Theories of Population and the concept of 'Optimum'", in Population Studies, Vol. VIII, No. 3, March 1955, S. 228-246. Nach Ansicht von J.R. Hicks (Mr. Keynes' Theory of Employment", in Economic Journal, Vol. XLVI, No. 182, June 1936, S. 238-253) war der Bevölkerungsfaktor das stärkste Argument der Keynes'schen Theorie.
 - 2) Vergl. W.B. Reddaway, "The Economics...", a.a.O., bes. S. 48 ff. Später war Reddaway eines der sechs Mitglieder des Economics Committee der Royal Commission.
 - 3) Vergl. R.F. Harrod, "Modern Population Trends", a.a.O. und "The Population Problem: A Rejoinder", in Manchester School, Vol. XI, No. 1, 1940, S. 47-58.

gingen dabei von der Überlegung aus, daß sich die wirtschaftlichen Konsequenzen eines nachlassenden Bevölkerungswachstums nur graduell von denjenigen einer Bevölkerungsabnahme unterschieden. ¹⁾

b. Volkswirtschaftliche Nachteile einer großen und wachsenden Bevölkerung.

Die bevölkerungspolitische Konsequenz der Lehre des T.R. Malthus bestand darin, daß der Staat das Bevölkerungswachstum nicht fördern solle (durch die Erweiterung der "poor laws"), sondern im Gegenteil die als unvermeidlich angesehene Vermehrung zu bremsen habe. Die Gründe, weswegen der Rev. T.R. Malthus - dessen Kirche doch sonst stets an dem 'seid fruchtbar und vermehret euch' der Bibel festhielt - eine solche Politik forderte, dürften in erster Linie wirtschaftlicher Art gewesen sein. Seine Vision - später unter dem Schlagwort vom 'standing room only' propagiert - verwirklichte sich nicht; sein Argument, die Bewohner Englands würden bei weiterer Vermehrung bald nicht mehr genügend Nahrungsmittel zur Verfügung haben, ließ und läßt sich nicht halten.

Wenn somit das alte "fodder argument" ²⁾ auch unbrauchbar geworden war, so brachten die Mitglieder der Royal Commission und andere doch Argumente vor, die - in modifizierter Form zwar und auf die neueren Verhältnisse zugeschnitten - stark an die Gedankengänge des T.R. Malthus erinnern.

Im Bericht der Royal Commission sind die volkswirtschaftlichen Nachteile einer großen und wachsenden Bevölkerung in zwei Punkten zusammengefaßt: ³⁾

1) Vergl. hierzu Report Economics Committee, a.a.O., S. 53.

2) Zit. n. I. Bowen, "A Note...", a.a.O., S. 164-165.

3) Vergl. Rep. Royal Com. S. 100 ff. und S. 223 ff. .

- (1) Der durchschnittliche Gebietsanteil (pro Kopf der Bevölkerung) werde umso geringer sein, je mehr Menschen das Land bewohnen. Dieser Tatsache ist auch nach Ansicht der Royal Commission größte Bedeutung beizumessen. ¹⁾ Unter ausdrücklichem Hinweis auf Malthus wird argumentiert ²⁾, daß es angesichts der sich ständig verschlechternden 'terms of trade' und der in den beiden Weltkriegen verlorengegangenen internationalen Gläubigerposition Großbritanniens schwierig sei, die notwendigen Nahrungsmittel für die bereits vorhandene Bevölkerung zu produzieren oder zu importieren. England werde mehr und mehr dazu gezwungen sein, diesen Bedarf so weit als möglich aus eigener Produktion zu decken, "the wheel is coming round once more" ³⁾; die gegenwärtige Situation sei ähnlich der, wie sie Malthus zu Beginn des 19. Jahrhs. gesehen habe. Neben der Notwendigkeit, Nahrungsmittel zu importieren, sei England in jedem Falle auch auf überseeische Rohstofflieferung angewiesen. Wenn die Bevölkerungszahl des Landes weiter ansteige, müßten sich diese Schwierigkeiten zwangsläufig noch vergrößern. Dabei genüge es noch nicht einmal, einer angenommenen Bevölkerungsvermehrung von 10 % mit einer gleich hohen Exportsteigerung zu begegnen (um damit die Importe bezahlen zu können); zur Erhaltung dieser zusätzlichen Menschen sei vielmehr eine mengenmäßige Exportausweitung um 25 % (des Vorkriegsvolumens) erforderlich, während eine Bevölkerungsabnahme sich umgekehrt auswirken würde. ⁴⁾

1) "In present circumstances, the first consideration listed above, namely, that the amount of land available per head of the population diminishes as numbers increase, is perhaps the most important." Zit. n. Rep. Royal Com., S. 224.
2) Vergl. Report Economics Committee, a.a.O., S. 47 ff. .
3) Zit. n. Report Economics Committee, a.a.O., S. 49.
4) "An increase of the population by 10 per cent might call for a readjustment of our import-export balance either by curtailing imports or increasing exports of something like one quarter of the pre-war volume of our export trade. A decrease of the population by 10 per cent might bring a roughly corresponding relief." Zit. n. Report Economics Committee, a.a.O., S. 14.

Die auch in der Zukunft erwarteten Zahlungsbilanzschwierigkeiten bildeten nach Ansicht des Economics Committee somit ein beachtliches Argument zugunsten einer abnehmenden Bevölkerungszahl Englands. ¹⁾

Darüber hinaus wird in den Berichten der Royal Commission und des Economics Committee auch auf die anderen nachteiligen Folgen, die sich bei wachsender Bevölkerungszahl aus dem geringeren durchschnittlichen Gebietsanteil ergeben, hingewiesen. Die übermäßige Bevölkerungskonzentration in einigen Teilen des Landes sei zwar auf die mangelhafte Städteplanung früherer Zeiten zurückzuführen; die in dieser Beziehung bereits bestehenden Schwierigkeiten würden aber dann noch größer, wenn die Bevölkerung weiter zunehme.

- (ii) Weitere Nachteile seien aus einer solchen Entwicklung deshalb zu erwarten, weil eine wachsende Bevölkerung auch mit zusätzlichen Kapitalgütern (Wohnraum, öffentlichen Einrichtungen, Arbeitsplätzen, Schulen etc.) ausgestattet werden müsse. Die hierfür erforderlichen Produktionsmittel ließen sich in diesem Falle nicht zur Verbesserung der bestehenden 'standards' einsetzen. Die Vorteile, die sich in dieser Hinsicht aus einer abnehmenden Bevölkerungszahl ergeben können, werden von den Verfassern des Economics Reports deutlich herausgestellt: Der pro-Kopf-Anteil des akkumulierten Kapitals wird höher sein, und die Mittel für bisher notwendige Re-Investitionen können für andere Zwecke eingesetzt werden. Darüber hinaus wäre es bei abnehmender Bevölkerungszahl möglich, veraltete und weniger rentabel arbeitende

1) "...this consideration will provide a strong argument on the side of a decline in numbers". Zit.n. Report Economics Committee, a.a.O., S. 54.

Betriebe und Einrichtungen stillzulegen und dadurch eine höhere Produktivität zu erreichen.

Je nach dem Gewicht, das man den einzelnen Faktoren zuerkennt, läßt sich aus ökonomischen Gründen auch eine gleichbleibende Gesamtbevölkerungszahl befürworten. Nach Ansicht derer, die deshalb an der Zielsetzung einer gleichbleibenden Gesamtbevölkerungszahl festhielten, würden sich in einer solchen Situation die Vorteile einer wachsenden und die Nachteile einer abnehmenden Bevölkerung die Waage halten. ¹⁾

Auf die Schwierigkeiten, die sich bei der Bestimmung eines lediglich an ökonomischen Größen orientierten Bevölkerungsoptimums ergeben, wurde bereits hingewiesen. Bis herte dürfte die Antwort auf die Frage nach der quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung entscheidend davon abhängig sein, welche Bedeutung der einzelne Betrachter den jeweiligen Faktoren beimißt und wie er die künftige wirtschaftliche Entwicklung einschätzt. Auch in England sind sich die Nationalökonomien und Bevölkerungswissenschaftler in diesen Fragen keineswegs einig.

Für jede praktische quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung sind indessen nicht nur volkswirtschaftliche Erwägungen maßgebend; in gleicher Weise bleiben auch die möglichen sozialen, psychologischen, politischen, strategischen u.a. Folgen der numerischen Bevölkerungsentwicklung zu beachten. Wenn sich bereits die verhältnismäßig leicht zu bestimmenden ökonomischen Auswirkungen - im Hinblick auf den "Wunsch, die materielle Wohlfahrt zu verbessern" - keineswegs sicher abwägen lassen, so trifft dies in noch verstärktem Maße auf jene übrigen Faktoren zu. Es erscheint deshalb wenig sinnvoll, im Rahmen dieser Arbeit auf alle Motive, die für die quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzungen

1) Vergl. hierzu den Standpunkt der Royal Commission (S. 64 ff.), die sich für eine gleichbleibende Gesamtbevölkerungszahl aussprach.

maßgebend sind, näher einzugehen. ¹⁾ Wegen der Bedeutung, die man in der bevölkerungspolitischen Diskussion bisweilen strategisch-militärischen Argumenten beilegte, soll im folgenden jedoch auch auf diese Gesichtspunkte eingegangen werden.

2. Strategisch-militärische Argumente.

Geburtenfördernde Maßnahmen wurden vielfach deshalb kritisiert, weil der Staat damit in erster Linie militärpolitische Ziele verfolge. In der Tat gehörten auch in England die Militärs und Machtpolitiker meist zu denen, die solche Maßnahmen begrüßten und forderten. Als die Bevölkerungsentwicklung Englands in den 30er Jahren zu mancherlei Besorgnissen Anlaß gab, wurde auch dort eine staatliche Politik der Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums u.a. im Interesse der strategisch-militärischen und imperialen Erfordernisse verlangt. Es mag verständlich sein, wenn gerade unter diesen Aspekten das verhältnismäßig starke Wachstum anderer Bevölkerungen die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung im eigenen Lande beeinflusste. Die hauptsächlich englischen Argumente lassen sich in zwei Punkten zusammenfassen:

- (i) Wie bisher müsse Großbritannien auch künftig in der Lage sein, eine numerisch starke Armee aufstellen zu können. Nur so sei die Sicherheit und die Existenz des Mutterlandes und seiner überseeischen Gebiete zu gewährleisten. Im nationalen Interesse sei es deshalb erforderlich, daß auch in Zukunft eine genügend große Anzahl wehrfähiger (junger) Männer zur Verfügung stehe. ²⁾ Nur eine höhere Geburtenrate könne verhindern, daß England und sein Empire zu

1) Vergl. hierzu J.C. Flugel, "Population, Psychology and Peace", London, Watts & Co., 1947.

2) In diesem Sinne erklärte beispielsweise der Unterstaatssekretär Duke of Devonshire (im "Morning Advertiser" vom 15. Dez. 1938) "Battleships, tanks, guns and rifles are no good unless you have the men...", zit. n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 32.

einer Macht minderer Ordnung absinke. ¹⁾ Solche und ähnliche Argumente finden sich auch in der neueren englischen Diskussion.

- (ii) Darüber hinaus sei ein starker und anhaltender Bevölkerungszuwachs im Mutterland auch aus imperialen Gründen zu begrüßen. Eine ständige und umfangreiche Auswanderung nach den überseeischen Gebieten der Krone trage einmal dazu bei, die enge Bindung dieser Territorien an England zu erhalten; zum anderen könne nur eine genügend große (und wachsende) weiße Bevölkerung dem Druck der sich schnell vermehrenden farbigen Völker in jenen Ländern standhalten. ²⁾

Es würde zu weit führen, auf all die zahlreichen direkten und indirekten Vorteile einzugehen, die aus dem "militärpolitischen" und "imperialistischen" Argument abgeleitet werden können und wurden. Im Hinblick auf die volkswirtschaftlichen Auswirkungen begnügten sich die Verfasser des Berichts der Royal Commission mit der Feststellung, daß "... increasing numbers... tend to increase the nation's international influence and so in various ways to strengthen its economic position". ³⁾

-
- 1) "...unless the birth-rate rises, this country will have the choice of coming under the protection of the United States of America or of Russia", zit. n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 32.
- 2) Vergl. beispielsweise die Ausführungen im Second Report der "National Birth Rate Commission", a.a.O., S. LXXIII, zit. n. E.A. Ross, "Raum für Alle", deutsch herausgegeben von W. Röpke, Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1929, S. 211. Die Notwendigkeit einer dauernden erheblichen Auswanderung wurde auch besonders von G.F. McCleary (Peopling the British Commonwealth, a.a.O.) hervorgehoben. Vergl. auch die Ausführungen im Report der Royal Commission (S. 122-130), wonach die Auswanderung nach den Commonwealth Ländern ein erklärtes Ziel der englischen Politik sei.
- 3) Zit. n. Rep. Royal Com., S. 224.

Gerade in England stießen die Ansichten derjenigen, die aus militärisch-politischen und imperialen Motiven heraus ein starkes Wachstum der Bevölkerungszahl befürworteten, auf erhebliche Kritik und Ablehnung. Die Gegenargumente bezogen sich oft nicht so sehr auf das mehr oder weniger abwägbare materielle nationale Interesse, als auf die Hervorhebung zivilisatorischer, humanitärer und kultureller Wertbegriffe. Wenn auf der einen Seite behauptet wurde "the Empire is a powerful factor... always working on the side of peace, justice and truth..."¹⁾ - und man aus diesem Grund die Forderung nach einem auch militärisch starken Empire erhob-, so vertraten die Gegner eines weiteren Wachstums der englischen Bevölkerung die Ansicht, "When war comes, it is Russia and Germany, France and England and Italy and now the United States who are, inevitably, 'for it'".²⁾ Die bevölkerungspolitischen Forderungen der Machtpolitiker und einiger Militärs gingen in Wahrheit auf deren Befürchtungen zurück, nicht genügend Soldaten für ihren nächsten Krieg zu haben.³⁾

Nach Ansicht der Gegner eines starken Bevölkerungswachstums läßt sich auch das imperiale Argument nicht halten, denn "kein Land könne erwarten, daß es ihm für alle Zeiten gestattet sein werde, die Menschen, die es zuhause nicht erhalten könne, nach anderen Gebieten der Erde zu verfrachten. Ebensowenig könne ein Land darauf vertrauen, daß es für alle Zeiten seine industriellen Güter auf anderen Märkten absetzen könne. Deshalb sollten alle Nationen bestrebt sein, ihre Bevölkerungen nicht größer werden zu lassen als es die im eigenen Lande gegebenen Lebensmöglichkeiten gestatteten."⁴⁾

- 1) Zit.n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd.ed., a.a.O., S. 32.
- 2) Zit.n. J.C. Flugel, "Population...", a.a.O., S.x.
- 3) "Imperialist politicians and some professional soldiers are afraid that... the supply of recruits for the next war would be diminished", zit.n. Harold Cox, "The Problem of Population", London, Jonathan Cape, 1922. S. 6.
- 4) "No country can expect to be allowed for all time to dump on to other lands the people it cannot maintain at home. Nor can any country feel confident that it will always be allowed to sell its manufactured goods in external markets... for these reasons nations... must take care that the number of their people does not exceed the resources of their territory", zit.n. Harold Cox, "The Problem", a.a.O., S.67.

Im Hinblick auf die militärisch-politischen Aspekte wurde bisweilen auch auf das Beispiel der skandinavischen Länder (besonders Schweden) und der Schweiz hingewiesen. ¹⁾ Trotz der geringen und zahlenmäßig nicht sehr stark wachsenden Bevölkerungen sei die strategisch-militärische und politische Position dieser Staaten keineswegs ungünstig. Zu erwägen seien schließlich auch die Gefahren, die sich unter dem Gesichtspunkt der Landesverteidigung aus der übermäßigen Konzentration der Bevölkerung - die bei weiterem Wachstum noch stärker sein werde - in einigen Teilen Englands ergäben. ²⁾

Die Frage, ob eine große und wachsende Bevölkerung für Großbritannien vorteilhaft oder nachteilig ist, war somit auch unter militärisch-politischem Aspekt umstritten. Sie kann - zumal wenn noch die sozialen, religiösen, kulturellen u.a. mögliche Konsequenzen in die Diskussion einbezogen werden - nicht im Sinne absoluter Richtigkeit beantwortet werden. Zusammenfassend läßt sich lediglich feststellen, daß sowohl Argumente zugunsten einer großen und wachsenden Bevölkerung vorgebracht werden können, als auch solche, die eine abnehmende oder gleichbleibende Einwohnerzahl Englands als vorteilhaft erscheinen lassen.

1) Vergl. J. Jewkes, "The Population Scare...", a.a.O., S. 116, ebenfalls J.C. Flugel, "Population...", a.a.O. S. xi.

2) "When the atom bombs began to drop, the dense population of Japan was revealed not as an asset, but as a liability...", zit.n. J.C. Flugel, "Population...", a.a.O., S. xi.

III. Grundsätzliche Möglichkeiten einer geburtenfördernden staatlichen Politik.

Die Vorschläge und Empfehlungen für die von der englischen Regierung einzuschlagende Bevölkerungspolitik weichen bisweilen sehr erheblich voneinander ab. Dies erklärt sich teilweise aus der unterschiedlichen Beurteilung der Bevölkerungssituation und der anzustrebenden und für notwendig erachteten Größe der englischen Bevölkerungszahl und ihres Wachstums; Meinungsverschiedenheiten bestanden aber auch in der Frage, inwieweit und welche bevölkerungspolitischen Maßnahmen unter den bestehenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen durchgeführt werden sollten und könnten.

Im folgenden sollen zwei mögliche Verhaltensweisen des Staates einander gegenübergestellt werden: die "populationistische" und die "soziale" Bevölkerungspolitik. Einzelne bevölkerungspolitische Schritte können dabei sehr wohl Elemente beider Konzeptionen enthalten. Die Entscheidung, ob eine bestimmte staatliche Maßnahme der populationistischen oder der sozialen Bevölkerungspolitik zuzuordnen ist, wird deshalb oftmals sehr schwierig sein und Auffassungssache des jeweiligen Betrachters bleiben müssen.

1. Wesen und Formen einer populationistischen Politik.

Unter populationistischer Politik sollen alle diejenigen staatlichen Maßnahmen verstanden werden, die am unmittelbarsten und auf radikale Weise zu einer Erhöhung der Geburtenzahlen und -raten führen sollen. Das entscheidende Merkmal dieser Politik ist der mehr oder minder offenbar werdende Zwang, der seitens des Staates auf alle oder auf gewisse Schichten potentieller Eltern ausgeübt wird, um sie zu veranlassen, eine möglichst große Zahl von Kindern zu haben. Man kann deshalb auch von Zwangsmaßnahmen, "measure of coer-

cion" 1) sprechen.

Typische Maßnahmen einer populationistischen Politik sind, um nur einige wichtige zu nennen:

- (i) Die Einführung einer sogenannten "Junggesellensteuer", deren Ziel und Wirkungsweise darin besteht, Unverheiratete materiell bewußt zu benachteiligen und sie somit für ihr Ledigsein zu bestrafen.
- (ii) Beschränkungen der Berufstätigkeit, und zwar sowohl nach Maßgabe des Familienstandes als auch des Geschlechts.
- (iii) Staatliche Propaganda, soweit sie - mit öffentlichen Mitteln betrieben - die Geburt möglichst vieler Kinder zur patriotischen und nationalen Pflicht erhebt und geeignet ist, diejenigen, die solchen Appellen nicht folgen mögen, zu diskreditieren.
- (iv) Behinderungen und Verbote im Zusammenhang mit der Herstellung, dem Vertrieb und der Propagierung empfängnisverhütender Mittel.
- (v) Gewisse Formen von Ehestandsdarlehen, die - ebenfalls aus öffentlichen Mitteln gewährt - nur dann nicht zurückzahlbar sind, wenn in einem bestimmten Zeitraum eine vorgeschriebene Zahl von Kindern geboren worden ist.
- (vi) Unterstützungszahlungen des Staates oder Steuererleichterungen, deren Höhe es den Eltern rentabel oder gar gewinnbringend erscheinen läßt, möglichst viele Kinder zu erzeugen.

Somit kann die staatliche Bevölkerungspolitik stets dann als populationistisch bezeichnet werden, wenn potentielle Eltern

1) Die Unterscheidung geburtenfördernder staatlicher Maßnahmen in "measures of coercion" und "measures of encouragement" findet sich bei W.B. Reddaway, "The Economics...", a.a.O., S. 239 ff..

den berechtigten Eindruck gewinnen müssen, daß der Staat einen Druck auf sie ausübt, um sie zur Erzeugung möglichst vieler Kinder zu veranlassen.

Maßnahmen einer populationistischen Politik stellen zweifellos sehr schwerwiegende Eingriffe des Staates dar. Es ist jedoch keineswegs sicher, daß sie in der neueren Zeit und unter den in England gegebenen Verhältnissen durchgeführt werden könnten und zum angestrebten Erfolg führen würden. Aus dem Beispiel anderer Länder ¹⁾, in denen zeitweise eine populationistische Politik getrieben wurde, kann ein solcher Schluß jedenfalls nicht ohne weiteres gezogen werden. Naheliegend erscheint es, daß die Befürworter einer solchen Politik die numerische Expansion ihres Volkes anstreben, auch wenn sie es selbst nicht immer offen eingestehen.

Anhänger einer populationistischen Politik gab es auch in England. In neuerer Zeit vermochten sie jedoch die Politik der Regierung nicht maßgeblich zu beeinflussen. Aufschlußreich dafür mag ihr Versuch sein, der Regierung und der Öffentlichkeit klar zu machen, daß das verhältnismäßig bescheidene Ziel der Erhaltung der Gesamtbevölkerungszahl - wenn überhaupt - nur mittels der von ihnen geforderten Maßnahmen erreicht werden könne. Vielfach dürfte hier die Absicht mitgespielt haben, diejenigen, die ein erhebliches Absinken der Einwohnerzahl Englands mit Sorge erfüllte, die aber andererseits einer echten Bevölkerungsvermehrung genau so ablehnend gegenüberstanden, für weitreichende bevölkerungspolitische Pläne zu gewinnen.

Bei genauer Betrachtung solcher Vorschläge ²⁾ und der ihnen zugrundeliegenden Argumentation wird jedoch vielfach deutlich, wo die Ziele der Populationisten in Wirklichkeit liegen und wie weit sie ihre Erwartungen hinsichtlich der künf-

1) Vergl. S. 174 ff..

2) Vergl. S. 102 ff..

tigen quantitativen Bevölkerungsentwicklung spannten. Wenn beispielsweise Harrod ¹⁾ in seinem ersten Memorandum an die Royal Commission ausführt, es sei nicht notwendig, daß Ehepaare wie in der victorianischen Zeit sechs bis acht Kinder hätten, dies aus verschiedenen Gründen sogar zugegebenermaßen nachteilig sei, und statt dessen vier bis fünf Kinder für ausreichend und erforderlich hält, so bleibt nur schwer einzusehen, weshalb der Autor diesen Abschnitt mit dem Titel "return to old birth-rate not desirable" überschreibt. Unter Berücksichtigung der erheblich zurückgegangenen Sterblichkeit wäre doch zum Zeitpunkt der Veröffentlichung von Harrod's erstem Memorandum (August 1944) bei einer durchschnittlichen Kinderzahl von vier bis fünf eine ähnlich hohe Zuwachsrate zu erwarten gewesen, wie sie Mitte des vergangenen Jahrhunderts bestanden hatte, zumal Harrod hinzufügt, daß "the more philoprogenitive parents may be encouraged to contribute more than their fair share to the next generation". ²⁾ Der Äußerung des Autors an anderer Stelle ³⁾, daß das Ausmaß des Geburtenanstiegs aufgrund der von ihm vorgeschlagenen Maßnahmen kaum für ein weiteres echtes Bevölkerungswachstum ausreichen werde, ist unter diesen Umständen mit größter Zurückhaltung zu begegnen. Angesichts der neueren Bevölkerungssituation in England dürften Maßnahmen einer populationistischen Politik grundsätzlich wohl kaum als Versuche anzusehen sein, die Gesamtbevölkerungszahl des Landes lediglich zu erhalten, sondern weisen deutlich auf expansionistische Bestrebungen hin.

2. Der Gedanke einer sozialen Bevölkerungspolitik.

Die Möglichkeit einer sozialen Bevölkerungspolitik soll hier bewußt als Gegenstück zu den erwähnten populationistischen

-
- 1) "Memoranda by Mr.R.F. Harrod" in Papers of the Royal Commission on Population, Vol. V, a.a.O., S. 77-120, bes. S.81.
 - 2) Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 81.
 - 3) R.F. Harrod, "Britain's Future Population", Oxford Pamphlets on Home Affairs, No. H.4, London, Oxford University Press, 1943, S. 31.

Bestrebungen aufgefaßt werden. Obwohl auch im Rahmen einer populationistischen Politik gewissen sozialpolitischen Erfordernissen Rechnung getragen werden kann, bestehen dennoch entscheidende Unterschiede zwischen beiden Konzeptionen. An anderer Stelle wurde bereits auf die Unterteilung in "measures of coercion" und "measures of encouragement" hingewiesen. Soweit unter dem letztgenannten Begriff nur solche Maßnahmen ¹⁾ verstanden werden, die es potentiellen Eltern erleichtern, soviele Kinder zu haben, wie sie es unbeeinflußt gerne möchten, deckt sich Reddaway's Definition mit der hier verwendeten. Sobald Maßnahmen aber darauf abzielen, eine Geburtenförderung über dieses Maß hinaus herbeizuführen, können sie nicht mehr als Teile einer sozialen Bevölkerungspolitik gelten.

Im Grunde genommen können alle Maßnahmen einer sozialen Bevölkerungspolitik als Teile oder Fortführung der staatlichen Sozialpolitik angesehen werden. ²⁾ Oftmals wurden entsprechende Maßnahmen aus rein sozialpolitischen Gründen gefordert und durchgeführt, wobei quantitativ-bevölkerungspolitische Auswirkungen vielfach unbeachtet blieben. Die Vertreter dieser Richtung verwahrten sich denn auch stets dagegen, Bevölkerungspolitik im populationistischen Sinne zu empfehlen oder zu treiben.

Trotz ihres beabsichtigten geburtenfördernden Charakters sollten die Maßnahmen einer solchen Politik ihre Rechtfertigung ebenso in sozialpolitischen Erfordernissen und Notwendigkeiten finden. Bei der Beurteilung konkreter Vorschläge ergeben sich jedoch auch hier Schwierigkeiten; ein allgemeingültiger und umfassender Katalog läßt sich nicht aufstellen.

1) Für eine soziale Bevölkerungspolitik kann somit der Grundsatz "jedem nach seinen Bedürfnissen" nicht gelten. Vergl. hierzu auch die auf S.68 - erwähnten Maßnahmen.

2) Diese Auffassung wird vor allem von Alva und Gunnar Myrdal und anderen schwedischen Bevölkerungswissenschaftlern vertreten. Vergl. Alva Myrdal, "Nation and Family", London, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1945; Gunnar Myrdal, "Population : A Problem for Democracy", a.a.O..

Folgende Vorschläge stehen jedoch prinzipiell mit den Ideen einer solchen Politik in Einklang:

- (i) Kinderbeihilfen (family allowances), deren Höhe inso-
weit begrenzt ist, als diese Zahlungen lediglich
eine Beihilfe bedeuten sollen und keinesfalls die
durch das Kind entstehenden Kosten voll decken.
- (ii) Steuerliche Abzugsmöglichkeiten, vor allem bei der
Einkommensteuer. Der Umfang der gewährten Vergün-
stigungen sollte aber nicht über das Maß dessen
hinausgehen, was unter Berücksichtigung der steuer-
lichen Leistungsfähigkeit als vertretbar erscheint.
- (iii) Verschiedene öffentliche Sozialeinrichtungen, wie
kostenlose Mütterberatungsstellen, Kinderhorte und
-gärten, Entbindungs- und Erholungsheime, Gesund-
heitsdienste etc..
- (iv) Eine Mietpreis- und Wohnungsbaupolitik des Staa-
tes, die den Erfordernissen auch finanziell mittel-
mäßig oder schlechter gestellter Familien Rechnung
trägt.
- (v) Lehr- und Lernmittelfreiheit, wodurch auch Kindern
ärmerer Bevölkerungsschichten gleiche berufliche
Startmöglichkeiten offenstehen.
- (vi) Verschiedene Schritte, die zur Erhöhung der sozialen
Sicherheit insgesamt beitragen.

Bei entsprechender Ausgestaltung dieser und ähnlicher Maßnah-
men erwarten die Befürworter einer sozialen Bevölkerungs-po-
litik, daß die Entscheidung der Eltern hinsichtlich der Zahl
der von ihnen gewünschten Kinder beeinflußt wird. Dem Bestre-
ben vieler Eltern, ihre Familien aus vorwiegend materiellen
Gründen klein zu halten, glaubte man mit einer solchen Poli-
tik entgegenwirken zu können. In gleicher Weise hoffte man,
auf diesem Wege die psychologischen Voraussetzungen für grös-
sere Familien zu schaffen. Keinesfalls ist es das Ziel dieser
Politik, die Eltern in irgendeiner Weise dazu zu zwingen,
mehr Kinder zu haben als sie es - aus welchen Gründen auch im-

mer - beabsichtigen. Die finanziellen Maßnahmen der Geburtenförderung finden dabei dort ihre äußerste Grenze, wo Kinderreiche absolut besser gestellt sein würden als Unverheiratete und Kinderlose. Bei Ausgestaltung der entsprechenden staatlichen Maßnahmen ist im Gegenteil schon darauf zu achten, daß ein erheblicher Teil der durch Kinder entstehenden Kosten von den Eltern selbst zu tragen sind.

3. Die Unmöglichkeit einer "laissez-faire"-Politik.

Als Alternative zu jeder staatlichen Betätigung auf dem Gebiet der Bevölkerungspolitik wäre denkbar, daß sich der Staat bewußt aller Eingriffe enthält. Eine solche Politik der Nicht-einmischung wurde vor allem in der Vergangenheit - als Parallele zu dem Gedanken des wirtschaftlichen "laissez-faire"-Gedankens - bisweilen gefordert. Der Verzicht auf eine bewußte und beabsichtigte Bevölkerungspolitik bedeutet aber nicht, daß dadurch die Einflußnahme des Staates auf die quantitative Bevölkerungsentwicklung unterbunden wäre. Die durch die Existenz und das Tätigwerden des modernen Staates zwangsläufig entstehenden fördernden oder hemmenden Einwirkungen auf das generative Verhalten der Bevölkerung verlieren auch dann nichts von ihrer praktisch-bevölkerungspolitischen Bedeutung, wenn sie unbeabsichtigt oder ungewollt erfolgen.

Um darzulegen, daß eine "laissez-faire"-Politik heute faktisch nicht durchgeführt werden kann, braucht den folgenden Ausführungen aus dem Untersuchungsbericht der "Political and Economic Planning" kaum noch etwas hinzugefügt werden ¹⁾:

"It (population policy) is not simply a question of specific measures to influence population trends. The strongest argument in favour of a positive population policy is the fact that in practice every social and economic measure introduced by the government has some effect on the financial position of potential parents or the conditions in which children are born or brought up. Employment or taxation policy, health services, housing plans and the cost of secondary education are examples of factors which will affect the quality and may

1) Zit.n. Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", a.a.O., S. 79-80.

well affect the numbers of children born in any generation.

Since this is so, it is only reasonable to expect that government decisions should be taken within the framework of a coherent population policy, and that individual measures should be carried through in the light of every careful study of their possible implications for population policy. A laissez-faire attitude towards social and economic problems is no longer practicable..."

Unter den heute in Großbritannien und vielen anderen Ländern gegebenen Bedingungen ist ein Verzicht des Staates auf Bevölkerungspolitik deshalb nicht mit einer "laissez-faire"-Politik im eigentlichen Sinne des Wortes gleichzusetzen.

C. Bevölkerungspolitische Forderungen und Empfehlungen an die englische Regierung.

Die Empfehlungen der Royal Commission zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums in England stellen nur einen, allerdings wesentlichen Teil ihres Berichts und ihrer anderen Veröffentlichungen dar; man kann diese Empfehlungen als Konsequenz und Ergebnis der von der Kommission durchgeführten Untersuchung betrachten.

Für die Haltung der Verfasser zu der Frage, ob und wie der Staat auf die quantitative Bevölkerungsentwicklung Einfluß nehmen solle, scheint ihre Stellungnahme jedoch besonders unter zwei Gesichtspunkten aufschlußreich: einmal hinsichtlich Art, Umfang und Charakter der von der Kommission selbst vorgeschlagenen Maßnahmen und zum zweiten im Hinblick auf die Beurteilung und die Kritik der von anderer Seite erhobenen bevölkerungspolitischen Forderungen.

I. Die Empfehlungen der Royal Commission.

Die bevölkerungspolitischen Vorschläge der Royal Commission können größtenteils weder als originell noch als revolutionierend in dem Sinne bezeichnet werden, daß in ihnen eine völlig neue Verhaltensweise des Staates entwickelt worden wäre. Die meisten der vorgeschlagenen Maßnahmen wurden schon lange Zeit vor Erscheinen des Berichts von verschiedener Seite immer wieder befürwortet. ¹⁾ Auch die von der Kommission vertretene Konzeption weist kaum Punkte auf, die nicht schon früher in Großbritannien oder anderen Ländern zur Debatte gestanden hätten. In diesem Zusammenhang verdient der Bericht Sir William Beveridge's ²⁾ besondere Beachtung. Beveridge hatte dort die von der Royal Commission empfohlenen Richtlinien der englischen Bevölkerungspolitik bereits weitgehend vorweggenommen. Die Bedeutung des Berichts der Royal Commission liegt in erster Linie in der umfassenden Stellungnahme zu dem Bevölkerungsproblem

1) Dies gilt besonders für die Gewährung von Kindergeldern und Einkommensteuervergünstigungen.

2) Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", London, HMSO, 1942, neuaufgelegt 1955.

Englands in neuerer Zeit und in der Methodik, in der einzelne bevölkerungspolitische Maßnahmen zu einem einheitlichen Ganzen zusammengefügt wurden. Naturgemäß trugen die Verfasser dabei den speziellen englischen Verhältnissen besondere Rechnung. Hinzu kommt, daß die im Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen und die dort vertretenen Auffassungen nicht die Ansichten mehr oder minder qualifizierter Außenseiter darstellen, sondern die Ergebnisse einer offiziellen, auf Veranlassung der Regierung eingesetzten Kommission enthalten. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß der Royal Commission eine konkrete Aufgabe ¹⁾ gestellt war und ihre Empfehlungen deshalb den praktisch-politischen Gegebenheiten Englands gerecht werden mußten.

1. Die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung der Royal Commission.

Es wurde bereits dargelegt ²⁾ welche allgemeinen und speziellen Gesichtspunkte für die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung in England in neuerer Zeit maßgebend waren. Die Mitglieder der Royal Commission waren sich der Schwierigkeiten vollauf bewußt, die einmal darin bestehen, ein bestimmtes bevölkerungspolitisches Ziel zu formulieren und die zum anderen dann auftreten, wenn es gilt, dieses Ziel auch mit einiger Aussicht auf Erfolg zu erreichen. ³⁾ Trotzdem sprechen sie sich eindeutig dafür aus, daß die bestehende Gesamtbevölkerungszahl langfristig zu erhalten sei: "We have no hesitation in concluding that a replacement size of family is desirable in Great Britain at the present time". ⁴⁾ Die Überlegungen, die die Royal Commission zu dieser im Bericht klar ausgesprochenen Zielsetzung einer gleichbleibenden Bevölkerungszahl kommen ließen, waren hauptsächlich wirtschaftlicher Natur. Nach Ansicht der Kommission waren die ökonomischen Folgen der Bevölkerungsentwicklung leichter abzuschätzen als soziale, psychologische, politische und strategische Auswirkungen. ⁵⁾ Ausdrücklich wird im Bericht bemerkt,

1) Vergl. S. 16.

2) Vergl. S. 17 ff..

3) "How far specific measures are required to secure these objectives is a more complex issue", zit.n. Rep. Royal Com., S. 136.

4) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 136; vergl. auch Report Economics Committee, a.a.O., S. 60-61.

5) Vergl. Rep. Royal Com., S. 100.

daß diese "more ponderable consequences" nicht notwendigerweise die wichtigsten seien; es lasse sich aber nicht vermeiden, die Diskussion über die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung weitgehend auf ökonomische Argumente zu beschränken.

Die Verfasser des Berichtes kamen in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß es sowohl Nachteile ¹⁾ wie Vorteile ²⁾ einer wachsenden Bevölkerung gäbe. Als das vielleicht wichtigste Argument sah die Kommission die Tatsache an, daß der durchschnittliche Gebietsanteil (pro Kopf der Bevölkerung) bereits gering sei und bei weiterer zunehmender Bevölkerungszahl noch geringer werde. Die Schwierigkeiten, die notwendigen Nahrungsmittel und Rohstoffe für die bereits vorhandene Bevölkerung zu produzieren oder zu importieren, waren ein entscheidendes Argument für die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung der Royal Commission. Aus dem Bericht des Economics Committee ³⁾ geht deutlich hervor, daß der Kommission dieses Argument - für sich allein betrachtet - sogar eine Bevölkerungsabnahme als wünschenswert hätte erscheinen lassen. Unter Berücksichtigung der Vorteile ⁴⁾ einer wachsenden Bevölkerung ging die Kommission jedoch von dieser Zielsetzung ab.

Unter nicht-ökonomischen Überlegungen erschien der Royal Commission eine zahlenmäßig abnehmende Gesamtbevölkerung vor allem aus zwei Gründen als nachteilig ⁵⁾: Einmal würde eine solche Entwicklung sowohl die Einwanderung von Personen fremder Rasse und Religion begünstigen als auch die - als erstrebenswert angesehene - Auswanderung von Engländern nach den Ländern des Commonwealth erschweren. Zum anderen wurde auf die weitreichenden Folgen hingewiesen, die sich für den künftigen Altersaufbau der englischen Bevölkerung ergäben. Die Kommission übersah keineswegs die zahlreichen ungünstigen Auswirkungen, die sich aufgrund dieses Arguments aus einer Bevölkerungsabnahme oder - in verringertem Maße - bei gleichbleibender Gesamtbevölkerungszahl ergeben würden. Gerade deshalb erstaunt es, daß die Kommission diesem Argument bei der Bestimmung ihrer quantitativ-

1) Vergl. hierzu S. 56 - 58.

2) Vergl. hierzu S. 52 - 54.

3) Vergl. Report Economics Committee, a.a.O., S. 54.

4) Vergl. hierzu S. 52 - 54.

5) Vergl. Rep. Royal Com., S. 111 ff. und S. 122 ff..

bevölkerungspolitischen Zielsetzung kein größeres Gewicht beilegte.

Zusammenfassend ergibt sich aus dem Bericht, daß den Mitgliedern der Royal Commission sowohl ein weiteres Anwachsen als auch eine dauernde Abnahme der Bevölkerungszahl als ungünstig erschien. Die Frage, welche Bedeutung die einzelnen Argumente für die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung der Royal Commission hatten, bleibt trotz der Ausführungen des Berichtes zu diesem Punkt weitgehend offen. Teilweise mag die Empfehlung einer gleichbleibenden Bevölkerungszahl jedoch auch daraus erklärt werden, daß die Kommission angesichts des damaligen Standes der Bevölkerungsentwicklung ein erhebliches Wachstum für nicht erreichbar hielt, jedenfalls nicht mit den Mitteln¹⁾, die die Kommission zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums vorzuschlagen gewillt war.

2. Die bevölkerungspolitischen Grundsätze der Royal Commission.

Die Verfasser des Berichts der Royal Commission stellen ihren konkreten Empfehlungen eine Reihe grundsätzlicher Gesichtspunkte voran. Für die Beurteilung der Haltung der Kommission sind diese Grundsätze ebenso entscheidend wie die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen selbst.

Es wäre verfehlt, die Empfehlungen der Royal Commission allein unter dem Aspekt der angestrebten und erwarteten quantitativ-bevölkerungspolitischen Auswirkungen sehen zu wollen.²⁾ Der Bericht weist ausdrücklich daraufhin, "daß Maßnahmen zur Förderung der Wohlfahrt der Familie und besonders solche, die die materiellen Ungleichheiten von Familien verschiedener Größe verringerten, allein aus sozialpolitischen Gründen gerechtfertigt seien".³⁾ Die Kommission vertrat dabei keineswegs den Standpunkt, daß "jeder nach seinen Bedürfnissen" zu unterstützen sei. Ziel war lediglich, die durch Kinder bestehenden Belastungen zu verringern. Die Mitglieder der Royal Commission folgten in diesem Punkt den Gedanken, die

¹⁾ Vergl. hierzu S. 77 ff..

²⁾ "...it is desirable to appreciate the dangers of using a narrowly utilitarian calculus to determine issues of population policy", zit.n. Rep.Royal Com., a.a.O., S. 136.

³⁾ "Measures to promote family welfare and particularly to reduce the inequalities in material circumstances and prospects between different sizes of family are fully justified on grounds of equity and social welfare"; zit.n. Rep.Royal Com., S. 161.

Sir William Beveridge ¹⁾ bereits 1942 entwickelt hatte ²⁾, ohne jedoch nähere Ausführungen zu dem Begriff der "sozialen Gerechtigkeit" zu machen.

Obwohl die Kommission ihre Maßnahmen aus rein sozialpolitischen Gründen für gerechtfertigt hielt, erwartete sie, daß diese Schritte auch zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums beitragen würden.

Eine ihrer wesentlichsten Forderungen bezog sich dabei auf die finanzielle Besserstellung kinderreicher Familien, die gerade in England oftmals in Armut und Elend lebten. Darüber hinaus ließen nach der Auffassung der Kommission auch volkswirtschaftliche Erwägungen (Redistribution) solche Maßnahmen als vorteilhaft erscheinen. ³⁾

Obwohl diese Ansicht in genauem Gegensatz zu den Empfehlungen des T.R. Malthus steht ⁴⁾, ist hier eine gewisse gedankliche Verwandtschaft mit klassischen Ideen offenkundig. Nach Ansicht der Royal Commission "hatte der Rückgang der Geburtenziffern und des Bevölkerungswachstums den Vorteil mit sich gebracht, daß nun zahlreiche sozialpolitische Pläne in die Tat umgesetzt werden könnten." ⁵⁾ Auch die Mitglieder der Kommission räumen ein, daß sozialpolitische Maßnahmen zur Besserstellung kinderreicher Familien dann gefährlich seien, wenn ein bestehendes Bevölkerungswachstum sich möglicherweise dadurch übermäßig verstärke. Der an sich begrüßenswerten Linderung von Not und Armut könnte - als Sekundäreffekt - ein Rückgang der Durchschnittseinkommen gegenüberstehen. Zugegeben wird allerdings, daß in England zur Zeit eine solche Gefahr nicht bestehe.

1) Beveridge, Sir William, "Social Insurance and Allied Services", a.a.O..

2) Vergl. hierzu S. 153-154.

3) Sinngemäß zit. n. Rep. Royal Com., S. 57.

4) Malthus forderte bekanntlich die Abschaffung der Armengesetze deshalb, weil durch sie die bestehende Tendenz zur Übervölkerung Englands noch stärker zu werden drohe.

5) "...the long persistence of a sub-replacement level of average family size has removed what was previously the most fundamental obstacle to their (social measures) adoption", zit.n. Rep. Royal Com., S. 161.

Als weiteren Grundsatz vertraten die Autoren des Berichts die Ansicht, daß Unterstützungszahlungen aus öffentlichen Mitteln auf dem Prinzip der Gleichstellung aller Gesellschaftsschichten und Einkommensgruppen beruhen müßten. Konkrete Maßnahmen sollten nach dem Willen der Kommission niemanden besondere Vor- oder Nachteile bringen. Insoweit sind die Bestrebungen der Royal Commission als Versuche anzusehen, eine neutrale bzw. gleichmäßig wirkende Bevölkerungspolitik durchzuführen.

Sehr wesentlich erscheint auch die Haltung der Royal Commission in der Frage der kontrazeptiven Geburtenbeschränkung. Seit langem ist das Thema "Geburtenkontrolle" sehr umstritten, sofern es sich dabei um die Anwendung mechanischer und chemischer Geburtenverhütungsmittel handelt. ¹⁾

Trotz der auch heute noch einigermaßen heiklen Natur des Themas "Geburtenkontrolle" nahmen die Mitglieder der Royal Commission eindeutig dazu Stellung. Nach ihrer Ansicht ²⁾ "mußte das Prinzip der gewollten Elternschaft die Grundlage einer jeden modernen und demokratischen Bevölkerungspolitik bilden." Um Familienplanung durchführen zu können, sahen sie jedoch keine andere Möglichkeit als kontrazeptive Geburtenkontrolle. ³⁾

Eine weitere Forderung der Royal Commission geht darauf hinaus, der Rolle der Frau als gleichberechtigtem Mitglied der Gesellschaft mehr als bisher Rechnung zu tragen. Auch Müttern müsse es möglich gemacht werden, ihren beruflichen und außerhäuslichen Interessen nachgehen zu können. Eine Bevölkerungspolitik, die das Ziel verfolge, "die Frauen zurück an

1) Zur Entstehung und Verbreitung der Geburtenkontrolle in England vergl. beispielsweise M. Chachuat, "Le Mouvement du 'birth control' dans les pays Anglo-Saxons", Paris, Marcel Giard, 1934.

2) Sinngemäß zit.n. Rep. Royal Com., S. 227.

3) "In our view there is no practicable alternative to contraception as a means of controlling the rate of growth of the population", zit.n. Rep. Royal Com., S. 158.

Küche und Herd" zu bringen, entspreche nicht den in England herrschenden Auffassungen von demokratischer und individueller Freiheit. ¹⁾

Die Grundsätze der Royal Commission lassen erkennen, daß die von ihr vertretene bevölkerungspolitische Konzeption weitgehend mit der einer sozialen Bevölkerungspolitik übereinstimmt. Mit welchen konkreten Maßnahmen ihre Politik durchgeführt werden sollte, wird in den folgenden Abschnitten darzulegen sein.

3. Vorschläge zur "direkt-finanziellen" Unterstützung der Familie.

Ein wesentlicher Teil der bevölkerungspolitischen Empfehlungen der Royal Commission enthält Vorschläge, die eine direkt-finanzielle Unterstützung der Familie vorsehen. Dazu rechnen all jene Maßnahmen, die darauf abzielen, das verfügbare monetäre Familieneinkommen entsprechend der Kinderzahl der betreffenden Familie zu erhöhen. Im Gegensatz zu den anderen, mehr indirekten Maßnahmen, die von der Kommission ebenfalls gefordert wurden, sind die Empfehlungen zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familie im Bericht der Royal Commission überaus klar und konkret formuliert.

Im einzelnen schlug die Kommission vor : ²⁾

- (1) Für Kinder bis zum Alter von 11 Jahren solle eine "family allowance" ³⁾ von je 7 sh. pro Woche gewährt werden. Für ältere Kinder (bis zum Alter von 15 Jahren) solle diese Beihilfe 10 sh. ⁴⁾ betragen. Nicht zu berücksichtigen sei das jeweils jüngste Kind einer Familie.

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 159-160.

2) Vergl. Rep. Royal Com., S. 163 ff., bes. S. 180.

3) Family allowances sind aus Steuermitteln direkt an die Eltern zu zahlende Kindergelder.

4) 7 sh. entsprechen z.Zt. einem kursmäßigen Gegenwert von rund DM 4,10 ; 10 sh haben einen kursmäßigen Gegenwert von rund DM 5,85.

- ii) Sobald es die Haushaltslage Großbritanniens gestatte, solle auch das jüngste Kind in diese Regelung einbezogen werden.
- iii) In der Zwischenzeit solle statt dessen eine bescheidene Pauschalzahlung anlässlich der Geburt des ersten Kindes gewährt werden.
- iv) Family allowances seien vom Zeitpunkt der Schwangerschaft an zu zahlen.
- v) Zusätzliche, auf freiwilliger Grundlage geschaffene Familienausgleichskassen innerhalb beruflicher Vereinigungen seien zu begrüßen.
- vi) Den Offizieren der Streitkräfte sollten zusätzlich zu ihrem Grundsold Kinderzuschläge bewilligt werden.
- vii) Die Einkommensteuervorschriften sollten für jedes Kind einen Mindestfreibetrag von jährlich £ 60 vorsehen. Für Arbeitseinkommen (earned income) bis zu £ 1000 jährlich sei dieser Freibetrag generell auf 10 % des Einkommens festzusetzen. Die Bezieher höherer Einkommen sollten berechtigt sein, pro Kind nochmals 5 % des £ 1000 übersteigenden Betrages abzusetzen. Der Maximal-Freibetrag für jedes Kind dürfe pro Jahr £ 150 nicht übersteigen.
- ix) Die im Rahmen des family allowances-Programms ausbezahlten Beträge sollten von der Veranlagung zur Einkommensteuer ausgenommen bleiben.

Family allowances und Steuererleichterungen waren nach Auffassung der Royal Commission überaus wesentliche Bestandteile ihrer Empfehlungen zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familie. Die Mitglieder der Kommission hielten vor allem diese beiden Möglichkeiten staatlicher Intervention für geeignet, notwendig und durchführbar, um die materiellen Familienlasten zu verringern.

Die Notwendigkeit direkt-finanzieller Unterstützung.

Die Mitglieder der Royal Commission verwendeten sehr viel Mühe darauf, die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen zu begründen und zu rechtfertigen. Weil sie versuchten, möglichst alle in Betracht kommenden Argumente zu berücksichtigen, stellt ihr Programm in mancher Hinsicht einen Kompromiß dar. Die Notwendigkeit, Familien mit Kindern auf direkt-finanzieller Weise zu unterstützen, stand für sie jedoch außer Frage. ¹⁾

Solange die Zahl der Kinder die Höhe der individuellen Einkommen aus Arbeit und Kapital nicht beeinflusst (wie dies im Allgemeinen in England üblich war und ist), werden Familien mit Kindern materiell stets relativ schlechter gestellt sein als ihre ledigen oder kinderlosen Kollegen. Kinder bedeuten mit materiellen Opfer, wenigstens für all jene, die keine ausgesprochenen Spitzeneinkommen beziehen. In früheren Zeiten lag vielfach eine umgekehrte Relation bestanden haben; sehr junge Kinder konnten bereits als verdienende Arbeitskräfte eingesetzt werden, während die Kosten für ihren Unterhalt und ihre Erziehung vergleichsweise gering blieben. Im 19. Jahrh. machte sich jedoch in England eine neue Entwicklung an. Die materiellen Belastungen, die den Eltern durch ihre Kinder entstanden, nahmen mehr und mehr zu. Auf der einen Seite veränderte eine Reihe von Gesetzen die bis dahin weitverbreitete Kinderarbeit und zwang die Eltern statt dessen, ihre Kinder in Schulen zu schicken. Andererseits stiegen der durchschnittliche Lebensstandard und die Kosten des allgemein als notwendig erachteten Existenzminimums immer höher. Nach Ansicht der Royal Commission verschlechterte sich die relative wirtschaftliche Lage kinderreicher Familien bis etwa zum Jahre 1938. ²⁾

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 163 ff., sowie die Untersuchungsergebnisse in "Memorandum by Mr. J. Hajnal und Prof. A.M. Henderson, "The Economic Position of the Family", in "Papers of the Royal Commission on Population, Vol. V", a.a.O., S. 1 - 33.

2) Vergl. Rep. Royal Com., S. 168.

Infolge einiger, teils sozialpolitisch-, mehrheitlich aber rein kriegsbedingter Maßnahmen kam diese Entwicklung in den folgenden Jahren zu einem gewissen Stillstand. Zwischen 1938 - 1948 verbesserte sich die relative wirtschaftliche Lage der Familien. ¹⁾

Die Royal Commission hielt es zwar für notwendig, kriegsbedingte Maßnahmen (z.B. umfangreiche Lebensmittelsubventionen) nach und nach abzubauen, sobald sich die Verhältnisse nach dem Kriege normalisiert haben würden. Gleichzeitig mußten aber entsprechende Ersatzmaßnahmen in die Wege geleitet werden. Nur so sei eine erneute Verschlechterung der relativen materiellen Lage der Familien zu vermeiden. Nach Ansicht der Kommission waren die von ihr vorgeschlagenen direkt-finanziellen Vergünstigungen allein aus diesem Grunde dringend erforderlich. ²⁾ Darüberhinaus sollten aber auch die noch bestehenden Belastungen der Familie schrittweise abgebaut werden. Das Ziel der Royal Commission lag also nicht nur darin, die erreichten Fortschritte zu erhalten, sondern auch - im Rahmen des Möglichen - den einmal eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

Die Gründe, die die Kommission dazu veranlaßten, auf höhere Forderungen direkt-finanzieller Art zu verzichten, sind hauptsächlich in der damaligen finanz- und allgemeinwirtschaftlichen Situation Englands zu suchen. ²⁾ Die Verfasser des Berichts verwarfen deshalb zu weitgehende Pläne und empfahlen, bei der Erhöhung der finanziellen Hilfe an die Familien maßvoll vorzugehen. ³⁾ Sie gaben zwar einerseits zu, daß die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen nicht ausreichend seien, um die Familien in dem Ausmaß zu unterstützen, wie es ih-

1) Vergl. "Memorandum J.Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., bes. S. 27.

2) Vergl. Rep. Royal Com., bes. S. 165.

3) "We accept... these considerations... as sufficiently cogent to rule out ambitious projects, and to make it necessary to proceed with moderation in the extension of financial assistance to the family", zit. n. Rep. Royal Com., S. 165.

rer Ansicht nach notwendig war. Andererseits zwingt aber die bestehende demographische Situation Englands nicht zu weitergehenden Schritten.

Für die Mitglieder der Kommission stand es außer Zweifel, daß in der damaligen Situation zusätzliche Ausgaben (bzw. Verluste des Gesamtsteueraufkommens infolge von Steuervergünstigungen) nur um den Preis höherer Steuern zu ermöglichen sein würden. In diesem Zusammenhang hielten sie eine "deficit-spending"-Politik für nicht diskutabel. Nach Ansicht der Kommission waren gerade in den Jahren 1946 - 1949 die berechtigten Einwände gegen jede Ausgabenerhöhung des Staates besonders schwerwiegend. Ihre Überlegungen gründeten sich also nicht so sehr auf Argumente, die in diesem Zusammenhang auf die Gefahren und Nachteile einer zunehmenden Einkommensredistribution abstellten; Einwände dieser Art seien nur als "partial truths"¹⁾ zu betrachten. Viel entscheidender sei die Tatsache zu werten, daß die steuerliche Belastung der englischen Volkswirtschaft zum damaligen Zeitpunkt auf die Dauer die Initiative des Einzelnen und die Produktivität der gesamten Wirtschaft hemmen werde.²⁾ Die Royal Commission sah sich somit vor allem aus volkswirtschaftlichen Gründen dazu veranlaßt, geringere Forderungen zu stellen, als sie es eigentlich für notwendig und erstrebenswert hielt.

Einsparungen sollten vor allem durch eine Beschränkung der Höhe und des Berechtigtenkreises im Hinblick auf das family allowances-Programm erreicht werden. Als ausgesprochene Sparmaßnahme ist die Empfehlung aufzufassen, für einzige (und erstgeborene) Kinder einer Familie keine Beihilfe zu zahlen und bei Familien mit mehreren Kindern das jeweils jüngste nicht zu berücksichtigen. Sicherlich kann argumentiert werden, daß die Kosten eines Kindes in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle ganz von den Eltern getragen werden könnten

1) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 164.

2) Vergl. Rep. Royal Com., bes. S. 164 - 165.

und sollten. Auch die Mitglieder der Kommission lehnen derartige Einwände nicht völlig ab. Der entscheidende Grund für die von ihnen vorgeschlagene Regelung lag aber eingestandenermassen in den erheblichen Mehrkosten, die bei Einbeziehung auch des ersten Kindes zu erwarten wären. ¹⁾

Die Kosten spielten auch für die Höhe der vorgeschlagenen allowances eine wichtige Rolle. Die Kommission selbst bezeichnete die vorgesehenen Beihilfen als äußerst dürftig. Aus dem Bericht geht hervor, ²⁾ daß eigentlich an family allowances in Höhe von 10 sh. (statt 7 sh.) und 15 sh. (statt 10 sh.) gedacht war. Andererseits ging aber das Bestreben der Royal Commission nicht so weit, mittels direkt-finanzieller Unterstützung eine völlige materielle Gleichstellung kinderreicher und kinderarmer Familien herbeizuführen. In ihrem Bericht wird im Gegenteil ausdrücklich betont, "daß es recht und billig sei, wenn ein erheblicher Teil der Kosten einer Familie und der durch ihre Vergrößerung entstehenden Mehrausgaben von den Eltern allein getragen würden. Die Bereitschaft, für die eigenen Kinder auch bedeutende Opfer auf sich zu nehmen, müsse ein unabdingbarer Grundsatz einer erfolgreichen Bevölkerungspolitik sein". ³⁾

b. Bedeutung und Aufgabe der family allowances.

Es wurde bereits auf die wichtige Rolle hingewiesen, die family allowances innerhalb des "family welfare"-Programms der Royal Commission spielten. Die Mitglieder der Kommission waren davon überzeugt, daß derartige Beihilfen mit am besten dazu geeignet seien, Bevölkerungspolitik im Rahmen der von

-
- 1) Aus den Angaben der Kommission geht hervor, daß in diesem Falle und bei den von der Kommission vorgeschlagenen Sätzen mit Mehrausgaben des Staates in Höhe von etwa £ 100 Mill jährlich zu rechnen wäre. Vergl. Rep.Royal Com., S. 166-170.
 - 2) Vergl. Rep.Royal Com., S. 168.
 - 3) Sinngemäß zit. n. Rep.Royal Com., S. 168.

der Royal Commission vertretenen Konzeption zu treiben.

Die family allowances sollten in der vorgesehenen Form vor allem dazu beitragen, die materiellen Belastungen kinderreicher und gleichzeitig einkommensschwacher Familien zu verringern.

Die für die Zahlung der family allowances erforderlichen Mittel stellen zwar einen Teil des Gesamtsteueraufkommens dar; insofern tragen alle Steuerzahler - auch die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen - zur Finanzierung dieser Mittel bei. Andererseits zahlen aber die einzelnen Bezieher geringerer Einkommen naturgemäß weniger Steuern als ihre besserverdienenden Mitbürger. Da die allowances für die Kinder der einzelnen Altersgruppen jeweils gleich sein sollten - unabhängig davon, ob es sich um Kinder ärmerer oder vermögenderer Eltern handelt -, löst das vorgeschlagene System eine vertikale Einkommensredistribution aus.

Bei ihren Kindergeldempfehlungen waren sich die Mitglieder der Royal Commission von Anfang an über zwei Punkte im klaren: erstens konnte die Not armer Familien angesichts der geringen Höhe der Unterstützungszahlungen nicht völlig beseitigt werden, und zweitens würde die geburtenfördernde Wirkung der family allowances aus leicht einzusehenden Gründen im wesentlichen auf Bevölkerungsschichten mit niedrigen Einkommen beschränkt bleiben; für besser verdienende Eltern konnten Kinderbeihilfen in der Größenordnung von 7 sh. und 10 sh. kaum ins Gewicht fallen.

Der Vorschlag, die Höhe der allowances entsprechend dem Alter der Kinder zu staffeln, beruhte auf der einleuchtenden Überlegung, daß ältere Kinder den Eltern im allgemeinen höhere Kosten verursachen. Nach den Empfehlungen der Royal Commission sollten für über 11jährige Kinder höhere Beihilfen gezahlt werden. In diesem Alter wechseln die Kinder in England gewöhnlich vom "elementary school age" in das "secondary school age" über. Mit dem Ende der Schulpflicht (15 Jahre) sollte auch die Berechtigung zum Bezug des Kindergeldes wegfallen.

Obwohl das vorgesehene Programm der family allowances formal keineswegs den Grundsatz der "equal assistance for parents of all classes and income levels" ¹⁾ verletzte, war es dennoch nicht geeignet, diesem Prinzip auch in der Realität Geltung zu verschaffen. Die Mitglieder der Kommission waren sich bewußt, daß die vorgeschlagenen family allowances eine Maßnahme darstellten, die in ihrer erwarteten Wirkung nur einen Teil der Bevölkerung treffen konnte. Das Ziel, auch die Familienlasten bessergestellter Eltern zu verringern, konnte deshalb nur auf anderen Wegen und mittels anderer Maßnahmen erreicht werden.

c. Sinn und Ziel der Kinderfreibeträge im Rahmen der Einkommensteuer.

Ähnlich wie die vorgesehenen family allowances in der Hauptsache als Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten anzusehen sind, waren umgekehrt Kinderfreibeträge im wesentlichen dazu bestimmt, die Familienlasten der Eltern aus mittleren und oberen Einkommensklassen zu vermindern. Formal verstößt diese Empfehlung zwar ebenfalls nicht gegen das Prinzip der "equal assistance". In der Wirklichkeit kommen aber nur diejenigen Eltern in den Genuß dieser Vergünstigung, deren Einkommen so weit über der Steuerfreigrenze liegt, um einen direkten Abzug vom zu versteuernden Einkommen überhaupt zu ermöglichen. Zu berücksichtigen sind dabei auch solche Abzüge, die (wie die "earned income allowance", der Freibetrag für die Ehefrau u.a.) neben den vorgesehenen Kinderfreibeträgen bereits gestattet sind. So waren beispielsweise im Jahre 1948/49 ²⁾ bereits 40 % aller Familien mit Kindern (die zusammen 52 % aller in England lebenden Kinder aufzogen)

1) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 176.

2) Zit.n. Allan M. Cartter, "Income-tax Allowances and the Family in Great Britain", in Population Studies, Vol. VI, No. 3, March 1953, S. 218 - 232, bes. S. 225.

entweder aufgrund ihres niedrigen Einkommens oder aber infolge der damals bestehenden ¹⁾ Steuerabzugsmöglichkeiten von jeder Einkommensteuerzahlung befreit. Somit konnten Maßnahmen, die eine Erhöhung der Kinderfreibeträge vorsahen, von vornherein nur etwa die Hälfte der Gesamtbevölkerung erreichen. Auch die Mitglieder der Royal Commission waren sich über den begrenzten Nutzen von Steuererleichterungen im klaren. Sie hielten es jedoch für angebracht und erforderlich, die materiellen Lasten, die auch bessergestellten Eltern durch ihre Kinder entstehen, ebenfalls zu verringern. Aus mancherlei Gründen sehen sich viele Eltern des Mittelstandes und des oberen Mittelstandes dazu veranlaßt, für ihre Kinder mehr Mittel aufzuwenden, als dies im allgemeinen in den unteren Bevölkerungsschichten üblich ist. Die Entscheidung über die Zahl ihrer Kinder wird gerade in diesen Elternkreisen oftmals von finanziellen Erwägungen mitbestimmt. Diese Tatsache läßt sich zwar kritisieren, sie bleibt aber dessenungeachtet bestehen. Sofern die Bevölkerungspolitik des Staates auch die wohlhabenderen Schichten - die nach Ansicht der Royal Commission ²⁾ aus politischen, soziologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gründen einen sehr wertvollen Teil der Gesamtbevölkerung ausmachen - erreichen soll, hat sie dieser Realität Rechnung zu tragen. Die vorgesehenen Steuervergünstigungen lassen das Bestreben erkennen, auch die Eltern mit höheren Einkommen direkt-finanziell zu unterstützen.

Die Kommission betont in diesem Zusammenhang jedoch, daß die Steuererleichterungen nicht höher sein sollten als es den Umständen nach entsprechend den Prinzipien steuerlicher Ge-

-
- 1) Zu berücksichtigen sind hier allerdings auch die schon bisher gestatteten Kinderfreibeträge; vergl. auch S. 143 ff..
- 2) "Those with high and medium incomes represent an important element in the community, whose ways of life, standards of value and ideas influence their fellow citizens both directly and indirectly", zit.n. Rep. Royal Com., S. 176; Einwände lassen sich allerdings dagegen erheben, daß hier offensichtlich die Höhe des Einkommens als Maßstab einer Wertskala benutzt wird.

rechtigkeit, (Leistungsfähigkeitsprinzip) vertreten werden könne. ¹⁾ Nach ihrer Ansicht findet die vorgeschlagene Regelung in diesen Grundsätzen gleichzeitig ihre Begrenzung und ihre Rechtfertigung.

Anhand ausführlicher Beispiele wird zu beweisen versucht ²⁾, daß die damals bestehenden Steuervorschriften eindeutig gegen die erwähnten Grundsätze verstoßen. Die empfohlenen Erleichterungen werden dagegen als "reasonable and equitable by reference to the principle of taxation in accordance with ability to pay" ³⁾ bezeichnet, ihre Verwirklichung bedeute nichts weiter als einen "Akt steuerlicher Gerechtigkeit". ⁴⁾

Die Beurteilung dieser Sachlage - ob und inwieweit im konkreten Falle die Sätze und das System der Einkommensteuer an den erwähnten Steuerprinzipien orientiert sind - wird vielfach eine Ermessensentscheidung bleiben müssen. Auf der einen Seite läßt sich zwar durchaus der Standpunkt vertreten, freiwillig übernommene Familienlasten seien Sache jedes Einzelnen und dieser habe für die Mehrkosten, die durch Ehe und Kinder entstehen, allein aufzukommen. Dagegen steht die Auffassung, daß es zu den Aufgaben des modernen Staates gehöre, sozialpolitisch tätig zu werden. Unter den heute bestehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen läßt sich die Berechtigung zu der letztgenannten Haltung kaum bezweifeln. Meinungsverschiedenheiten können aber insoweit bestehen als es sich dabei um Ausmaß und Form der vorgesehenen staatlichen Interventionen handelt.

Unter Berücksichtigung all dieser Überlegungen hielt die Royal Commission ihre steuerpolitischen Empfehlungen für angebracht und gerechtfertigt. Auch wenn die vorgesehenen Steu-

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 176 ff..

2) "It is only above it (Einkommen über £ 600 im Jahr) that the economic handicaps of parenthood are aggravated by an unfair incidence of taxation", zit.n. Rep. Royal Com., S. 179.

3) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 179.

4) "an act of bare fiscal justice", zit.n. Rep. Royal Com., S. 177.

ererleichterungen größtenteils mit anderen als quantitativ-bevölkerungspolitischen Argumenten begründet wurden, waren sich die Verfasser des Berichts dennoch des familien- und geburtenfördernden Charakters dieser Maßnahme bewußt.

d. Motive und Bedeutung der übrigen Vorschläge zur
direkt-finanziellen Unterstützung der Familie.

Neben family allowances und Steuererleichterungen sahen die Empfehlungen der Royal Commission noch eine Reihe weiterer Maßnahmen zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familie vor. Sie sollten in erster Linie dazu dienen, die materiellen Nachteile der Familien weiter zu verringern, die nach Ansicht der Commission trotz family allowances und Steuererleichterungen auch weiterhin bestehen bleiben würden.

Die vorgesehene Pauschalzahlung bei Geburt des ersten Kindes mag zunächst als eine Art Geburtenprämie erscheinen. Ohne Zweifel lag es aber nicht in der Absicht der Royal Commission, eine solche, vielfach als populationistisch angesehene Maßnahme zu empfehlen. Die Pauschale war vielmehr als Übergangslösung gedacht. Sie sollte nur solange gezahlt werden, bis die Budget-Lage Großbritanniens es erlaube, allen Kindern - auch den Erstgeborenen - die vorgesehene family allowance zu gewähren. Der Sinn der Pauschale war, durch staatliche Beihilfe zu den Kosten beizutragen, die den Eltern bei der Geburt ihres ersten Kindes entstehen. Populationistische Beweggründe dürften also weitgehend wegfallen.

Entsprechende Untersuchungen ¹⁾ hatten ergeben, daß englische Familien für die Ausstattung ihres ersten Kindes durchschnittlich zwischen £ 23.6.0 und £ 36.2.0 aufwenden. Die durch nachfolgende Kinder entstehenden Kosten waren durchwegs

1) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 142 und S. 171; die Angaben der Kommission stützen sich auf die "Surveys of child-bearing in Britain" aus den Jahren 1946 und 1948; nähere Angaben zu diesen "Surveys" waren nicht erhältlich.

wesentlich geringer, da die für kleinstkinder erforderlichen Ausstattungsgegenstände größtenteils auch später noch vorhanden sind und erneut verwendet werden können. Die dennoch erheblichen Kosten, die den Eltern unmittelbar nach der Geburt eines Kindes ¹⁾ auch zweiter und nachfolgender Kinder - entstehen, veranlaßten die Kommission, die Auszahlung der family allowances bereits vom Zeitpunkt der Schwangerschaft an zu empfehlen. Ohne die vorgesehene Pauschalzahlung, über deren Höhe übrigens keine konkreten Aussagen gemacht wurden, hätten die Eltern bei Geburt ihres ersten Kindes solange alle Kosten allein zu tragen, als dafür generell keine Beihilfe gewährt wird.

Obwohl die Royal Commission Pläne ablehnte ²⁾, die eine zusätzliche Unterstützung kinderreicher Familien auf der Grundlage einer umfassenden und zwangsweisen horizontalen Einkommensredistribution vorsahen, anerkannten die Mitglieder der Kommission doch manche der Argumente an, mit denen derartige Vorschläge begründet wurden. Trotz der vorgesehenen Steuererleichterungen und family allowances würden die materiellen Familienlasten für manche Familien nach wie vor erheblich bleiben. Die Kommission sah sich demnach vor die Frage gestellt, welche zusätzlichen familien- oder geburtenfördernden Maßnahmen zugunsten dieser Eltern ergriffen werden könnten. Die in diesem Zusammenhang gemachten Vorschläge sind größtenteils jedoch weit weniger konkret formuliert als die übrigen Forderungen zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familie.

Die Kommission glaubte, daß Kinderzuschläge (zu den Grundlöhnen und-gehältern) überall dort angebracht und durchführbar seien, wo es sich um Arbeitnehmer einer kommunalen oder staatlichen Stelle handele. Ebenso begrüßenswert sei es, wenn innerhalb dazu geeigneter beruflicher Vereinigungen freiwillig

1) Gemeint sind nur Kosten, die nicht unmittelbar mit der Entbindung selbst in Zusammenhang stehen.

2) Vergl. S. 117 ff..

lige Kinderausgleichskassen gebildet würden, um auf diesem Wege eine horizontale Einkommensredistribution nach Maßgabe der Kinderzahl zu erreichen. In gleichem Sinne ist die sehr bestimmt vorgetragene Forderung zu verstehen, wonach bei der Besoldung aktiver Offiziere die Zahl der Kinder zu berücksichtigen sei.

Wesentlicher Gesichtspunkt derartiger Überlegungen und Empfehlungen war es, die materielle Lage von gegenwärtig oder zukünftig kinderreichen Familienvätern gewisser Mittelstandsschichten zu verbessern und zwar auf Kosten ihrer unverheirateten oder kinderlosen Kollegen. Gegen derartige Vorschläge läßt sich einwenden ¹⁾, daß der "Familienlohn" in der Regel leicht zum "Normallohn" wird. In jedem Falle werden sich kinderlose Arbeitnehmer dann als benachteiligt betrachten, wenn sie für die gleiche Arbeitsleistung schlechter bezahlt werden als ihre Kollegen mit Familie. Mit welchen Argumenten die Idee eines "horizontalen Kinderlastenausgleichs" auch immer gerechtfertigt werden mag, so muß doch der Verdacht entstehen, daß ein solches Vorgehen gewisse Züge einer populationistischen Bevölkerungspolitik enthält. Nicht umsonst vermieden es die Mitglieder der Royal Commission, sich mit den vorsichtig formulierten Empfehlungen zu diesem Punkt allzusehr zu exponieren. Mit Ausnahme der Forderung nach Kinderzuschlägen für Offiziere verzichteten sie darauf, gesetzliche Regelungen vorzuschlagen, die eine horizontale zusätzliche Neuverteilung der Kinderlasten herbeigeführt hätten.

In der Begründung ihres Vorschlages, die im Rahmen des family allowances-Programms gezahlten Beträge nicht als Einkommen im Sinne der Steuervorschriften zu behandeln, geben die Mitglieder der Kommission zwar zu, daß diese Empfehlung gegen finanzwirt-

1) Dieses Argument wurde und wird vor allem von den Gewerkschaften ins Feld geführt. Im Hinblick auf die neuere Diskussion und auf die Haltung der englischen "Trade Unions" vergl. "Allowances für Children", in Economist, Vol. CXLII, No. 5150, 9th May, 1942, S. 636 - 637. bes. S. 636.

schaftliche Grundsätze verstoße; unter allen Umständen sei aber der Eindruck zu vermeiden "der Staat nehme mit der linken Hand, was er zuvor mit der rechten gegeben habe". Aus psychologischen Gründen sei es erforderlich "not to press logic to its extreme". ¹⁾ Der Einwand, nur relativ gutgestellte Eltern kämen in den Genuß dieser Vergünstigung - weil eben nur diese Einkommensteuer zahlten -, müsse zurückgewiesen werden, da die materielle Benachteiligung dieser Familien nach wie vor sehr erheblich sein werde.

4. Wohlfahrtspolitische Maßnahmen zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

Die Vorschläge zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familie stellen nur einen Teil der von der Royal Commission empfohlenen Maßnahmen dar. Die Verfasser des Berichts sahen jedoch noch zahlreiche weitere Möglichkeiten, Bevölkerungspolitik im Rahmen der von ihnen vertretenen Konzeption zu treiben. Gewisse wohlfahrtspolitische Maßnahmen schienen ihnen dazu besonders geeignet.

Der Zusammenhang zwischen "Wohlfahrtspolitik" und "Bevölkerungspolitik" mag auf den ersten Blick nicht ohne weiteres erkennbar sein. Nach Ansicht der Royal Commission sollte aber eine moderne und demokratische Bevölkerungspolitik in nichts anderem bestehen als in der Weiterentwicklung und Modifizierung gewisser wohlfahrtspolitischer Maßnahmen. Mit den gleichen Argumenten lassen sich auch die erwähnten direkt-finanziellen Maßnahmen begründen und rechtfertigen. In weitest stärkerem Maße gilt dies allerdings für die hier zusammenfassend als "wohlfahrtspolitische Maßnahmen" bezeichneten Empfehlungen. Neben den verschiedenen Argumenten, mit denen sich die staatliche Wohlfahrtspolitik verteidigen läßt - und die für die Befürworter einer solchen Politik schon allein ausschlaggebend sind - tritt im Bericht der Royal Commission allerdings deutlich die Absicht zutage, auf dem Umweg über

1) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 179.

die gesteigerte Wohlfahrt der Familie auch höhere Geburtenzahlen zu erreichen. Der indirekte Charakter der staatlichen Bevölkerungspolitik kommt bei den ausgesprochen wohlfahrtspolitischen Maßnahmen sehr viel stärker zum Ausdruck als etwa bei family allowances oder Steuererleichterungen.

Die Royal Commission sah vor allem drei Möglichkeiten, auf diesem Wege zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums beizutragen ¹⁾:

- (i) Die Erweiterung bestimmter "family services",
- (ii) Die Verbesserung des "National Health Service",
- (iii) Die Durchführung einer familienfreundlichen Wohnraumpolitik.

a. "Family Services" ²⁾.

Nach Ansicht der Royal Commission waren die überaus schweren Belastungen, die kinderreiche Mütter im allgemeinen zu tragen haben, mit einer der Gründe, weshalb englische Eltern in neuerer Zeit vielfach auf große Familien verzichteten. Ohne Einschränkungen wird jedoch auch das Recht der Mütter auf Freizeit anerkannt; ebenso sei es zu begrüßen, wenn Mütter nicht nur ihre Pflichten im Haushalt erfüllten, sondern auch anderen Interessen nachgingen. Angesichts der Tatsache, daß das Aufziehen mehrerer Kinder einen "twenty-four hours a day job" ³⁾ bedeute, könne das Bestehen eines echten Konflikts - nämlich entweder Kinder zu haben oder ein erträgliches Leben (tolerable life) zu führen - nicht bestritten werden. Eine der vordringlichsten Aufgaben staatlicher Wohl-

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 181 ff..

2) Eine genaue und sinngemäße Übersetzung dieses Ausdrucks ins Deutsche läßt sich nicht finden. Er soll deshalb im folgenden unverändert verwendet werden.

3) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 181.

fahrtspolitik bestehe deshalb darin, die übermäßige Beanspruchung der Mütter zu vermindern. ¹⁾

Nach Ansicht der Verfasser des Berichts wird das Problem der Überlastung der Mütter aber nicht gelöst, wenn Unterstützung nur in außergewöhnlichen Notfällen gewährt werde. Das Ziel der entsprechenden Maßnahmen müsse es sein, das Leben der Mütter generell zu erleichtern. Family services der verschiedensten Art sollten allen Müttern angeboten werden, die entweder mehrere Kinder haben oder deren einziges Kind älter als zwei Jahre ist. ²⁾

Wirksame Entlastung könne aber in vielen Fällen nur erreicht werden, wenn Hilfe im Haushalt selbst zur Verfügung stehe. Der Mangel an geeigneten Kräften und das Unvermögen vieler Familien, für die Kosten einer Haushilfe aufzukommen, bildeten nach Ansicht der Kommission die hauptsächlichsten Hindernisse auf dem Wege zur Verwirklichung dieser Idee. Auch der Bericht enthält keine Patentlösung dieses Problems.

Zwangsmaßnahmen, wie etwa die Einführung eines "Pflichtjahres", waren von vornherein indiskutabel. Die Empfehlungen enthalten im wesentlichen die Anregung, den Status, die Bezahlung und die Ausbildung der Haushilfen festzulegen, um auf diese Weise eine Gleichstellung mit anderen Berufen zu erreichen und diese Tätigkeit attraktiver zu gestalten. Möglicherweise könnten auch ältere kinderlose Frauen für die Mitarbeit in kinderreichen Haushalten gewonnen werden. Erwogen wurde auch, in vermehrtem Umfang ausländische Arbeitskräfte in englische Haushalte zu vermitteln. Unbedingt erforderlich sei aber, daß Mütter in den ersten zwei bzw. vier ³⁾

1) "The general aim should be to reduce the work and worry of mothers of young children", zit.n. Rep. Royal Com., S. 187.

2) Vergl. Rep. Royal Com., S. 188.

3) Zwei Wochen, sofern die Entbindung in einem Krankenhaus erfolgte, vier Wochen, wenn die Geburt zuhause stattfand.

Wochen nach der Geburt eines Kindes eine Haushilfe zur Verfügung hätten. In der Regel sollten diese "home helps" von den Familien selbst bezahlt werden. Einkommensschwachen Familien sollten jedoch die Kosten ganz oder teilweise abgenommen werden.

Sehr viel konkreter und erfolgversprechender ist die Anregung der Kommission, moderne Kindergärten, Kinderkrippen und Kinderhorte in genügender Zahl zu errichten. Trotz der wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in denen sich das Land befinde, dürfe unter keinen Umständen von dem bisher auf diesem Gebiet erreichten Stand der Kinderfürsorge abgegangen werden. Im Rahmen des Möglichen müsse vielmehr versucht werden, die bestehenden Einrichtungen dieser Art zu erweitern und zu verbessern.

Die Vorteile, die den Müttern geboten werden, wenn sie ihre Kinder für einige Stunden am Tag in sicherer Obhut lassen können, brauchen hier nicht näher erläutert zu werden. Auch für die Kinder mag es gut sein, dort mit gleichaltrigen Spielgefährten zusammenzutreffen. So empfahl die Royal Commission "part-time nurseries" und "nursery schools" vor allem für Kinder im Alter von zwei bis fünf Jahren. Dagegen glaubte man, daß Kleinstkinder aus gesundheitlichen (zu große Infektionsgefahr) und psychologischen Gründen nicht regelmäßig in Kinderkrippen gebracht werden sollten. Dort sollten nur solche Kinder Aufnahme finden, deren Mütter einer außerhäuslichen Arbeit nachgingen, während "residential nurseries" für die Kinder kranker oder erholungsbedürftiger Mütter gedacht waren. Nach Ansicht der Kommission müßten die Kosten für die Benutzung dieser Einrichtungen von den Eltern aufgebracht werden, allerdings nur sofern sie dazu in der Lage seien.

Ein weiteres Problem sahen die Mitglieder der Royal Commission darin, daß viele Eltern dazu gezwungen sind, ihre Kinder ständig selbst beaufsichtigen zu müssen. Vielen jungen Ehepaaren sei es deshalb unmöglich, bisweilen gemeinsame Abende außerhalb des Hauses zu verbringen. Zur Lösung dieses Problems empfahl die Kommission, private "sitters-in"-Gemeinschaften

seitens des Staates zu fördern und zu propagieren. Unter Umständen könne auch an die direkte Einschaltung kommunaler Sozialstellen gedacht werden.

Weitere konkrete Vorschläge zur Verbesserung und Erweiterung der family services enthält der Bericht nicht. Die übrigen Möglichkeiten, die der staatlichen Initiative auf diesem Gebiete offenstehen, werden lediglich angedeutet: billige und gutorganisierte Wäschereien, preiswerte Erholungsaufenthalte - sowohl für erholungssuchende Mütter oder Kinder als auch für ganze Familien - verbilligte Familienfahrkarten auf öffentlichen Verkehrsmitteln u.a.. ¹⁾

Mit ihren Empfehlungen auf dem Gebiet der family services unterbreiteten die Mitglieder der Kommission somit kein fertiges und fest umrissenes Programm. ²⁾ Ihre Absicht war lediglich, auch hier Wege und Möglichkeiten einer staatlichen Familienpolitik aufzuzeigen.

b. Staatliche Gesundheitsfürsorge.

In zweierlei Hinsicht bestimmen entsprechende Maßnahmen einer staatlichen Gesundheitsfürsorge den Verlauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung mit: direkt, weil sie dazu beitragen können, das Leben vieler Menschen zu retten und zu verlängern; indirekt, weil "health services" auf verschiedene Weise auch der sozialen Gesundung der Familie dienen. ³⁾ Es erscheint nicht notwendig, näher darauf einzugehen, wie Maßnahmen der staatlichen Gesundheitspolitik die natürliche Bevölkerungsentwicklung direkt beeinflussen können. In dieser Hinsicht

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 190.

2) "We could not hope to be exhaustive on this matter, and our essential object is to show the need for a new approach to the family and to indicate the new direction which, in our view, public policy should follow...", zit.n. Rep. Royal Com., S. 190.

3) Vergl. Rep. Royal Com., S. 191.

unterstützte die Royal Commission das Projekt des "National Health Service" ¹⁾ voll und ganz.

Bedeutsam sind jedoch auch die Überlegungen, die die Kommission im Zusammenhang mit den indirekten Auswirkungen staatlicher Gesundheitspolitik anstellte.

Die Einführung des "National Health Service" brachte nach Auffassung der Royal Commission mancherlei indirekte familienfördernde Auswirkungen mit sich. Dennoch glaubte sie, noch einige Verbesserungen vorschlagen zu können. So seien mehr als bisher alle Möglichkeiten zu prüfen, um in den Fällen zu helfen, wo gewollte Elternschaft aus medizinischen Gründen auf Schwierigkeiten stoße. Das "Biological and Medical Committee" der Royal Commission schätzte, daß zwischen 5 und 8 % aller englischen Ehen unfreiwillig kinderlos blieben. ²⁾ Nach Ansicht dieser Fachleute könnte in 15 - 20 % dieser Fälle geholfen werden. Die Royal Commission schloß sich der Empfehlung ihres Unterkomitees an, wonach unfreiwillige Kinderlosigkeit wenn immer möglich ausgeschaltet werden müsse. Besonders Gewicht sei auf die Errichtung entsprechender Spezialkliniken und auf die Unterstützung weiterer Forschungsarbeit zu legen. Auch hier fehlt nicht der Hinweis, daß derartige Maßnahmen nicht nur aus quantitativ-bevölkerungspolitischen Gründen zu begrüßen seien, sondern daß sie in vielleicht noch stärkerem Maße den Erfordernissen einer modernen Sozial- und Familienpolitik entgegenkämen.

1) Der "National Health Service Act" von 1948 verfügte die vollkommene Übernahme von Arzt-, Krankenhaus- und Arzneimittelkosten durch den Staat. Durch Änderungen des Gesetzes wurde dieser Grundsatz insofern teilweise wieder aufgehoben, als gewisse Schutzgebühren - oder, wenn man will, eine gewisse Selbstkostenbeteiligung - eingeführt, bzw. diese Beiträge erhöht wurden; vergl. auch S. 154 ff..

2) Vergl. Report Biological and Medical Committee, a.a.O., S. 35 ff., ebenfalls Rep. Royal Com., S. 191.

Zu dem naheliegenden Problem der künstlichen Befruchtung nimmt die Kommission nicht Stellung. Begründet wird diese Haltung einmal mit dem Argument, daß über die Erfolgsaussichten der beiden ¹⁾ in Frage kommenden Methoden noch zu wenig bekannt sei, zum anderen könne es nicht Aufgabe ihres Berichts sein, zu den schwerwiegenden moralischen, juristischen und medizinisch-biologischen Problemen Stellung zu nehmen, die sich aus der Praxis der künstlichen Befruchtung ergeben.

Eine weitere Empfehlung der Royal Commission mag auf den ersten Blick hin paradox erscheinen: im Rahmen des "National Health Service"-Programms seien auf Wunsch alle Ehepaare mit den Methoden und Möglichkeiten der kontrazeptiven Geburtenkontrolle vertraut zu machen. ²⁾ An dieser Stelle wird die Auffassung der Kommission besonders deutlich, daß eine demokratische Bevölkerungspolitik nicht rein quantitative Ziele verfolgen dürfe, sondern in erster Linie die Wohlfahrt der Familie anzustreben habe. Die Möglichkeit, durch eine Beschränkung der Geburtenkontrolle unmittelbaren Einfluß auf die Bevölkerungsentwicklung zu nehmen, wird eindeutig verworfen; das quantitativ-bevölkerungspolitische Ziel der Erhaltung der Gesamtbevölkerungszahl solle vielmehr indirekt - auf dem Umweg über eine verbesserte Wohlfahrt der Familie - erreicht werden.

Keine Stellungnahme enthält der Bericht zu der Frage, ob es Ärzten unter Umständen gestattet sein solle, Schwangerschaftsunterbrechungen vorzunehmen.

Im weiteren befaßten sich die Mitglieder der Kommission sehr

1) A.I.H. (artificial insemination from the husband) und A.I.D. (artificial insemination from fecund donors), vergl. Rep. Royal Com., S. 193.

2) "We recommend therefore... that the giving of advice on contraception to married persons who want it should be accepted as a duty of the national health service", zit.n. Rep. Royal Com., S. 194.

eingehend mit den Möglichkeiten einer verbesserten Mütter- und Kleinstkinderfürsorge. U.a. wurde die Errichtung von mehr Müttergenesungsheimen, Mütterberatungsstellen, Kleinstkinderpflegestationen sowie Instituten zur Ausbildung der erforderlichen Fachkräfte vorgeschlagen. Der familienfördernde Charakter dieser Empfehlungen ist dabei ebenso zu beachten wie die direkten Auswirkungen, die solche Maßnahmen auf die Mütter- und Säuglingssterblichkeit haben können.

Generell sollte das Programm des "National Health Service" überall dort erweitert werden, wo gesundheitspolitische Maßnahmen zur weiteren Verbesserung der Familienwohlfahrt führen könnten.

c. Empfehlungen zur Lösung des Wohnungsproblems.

Die Behebung der Wohnungsnot stellte nach Ansicht der Kommission eines der brennendsten Probleme staatlicher Familienpolitik dar. Schwierigkeiten wurden in zweierlei Hinsicht festgestellt: einmal gab es zu wenig Wohneinheiten überhaupt, zum zweiten waren die vorhandenen Wohnungen oftmals unzureichend - sowohl in ihrer Größe als auch ihrer Ausstattung nach. Vorteilhaft sei dabei lediglich, daß die Zahl der Familien nicht mehr so stark zunehmen werde wie in den Jahren nach dem 1. Weltkrieg.

Die Verfasser des Berichts sprachen sich dafür aus, beim Wohnungsneubau mehr Rücksicht auf die Bedürfnisse kinderreicher Familien zu nehmen. Soweit staatliche oder kommunale Stellen in dieser Richtung indirekten Einfluß ausüben könnten, sollten sie es tun. Ebenso sollten lokale Behörden bemüht sein, kinderreiche Familien in geeignete Wohnungen zu vermitteln. Ausgesprochen zwangswirtschaftliche Maßnahmen wurden jedoch auch hier abgelehnt.

Die Royal Commission sah den Kern des Problems jedoch darin, daß kinderreiche Familien oftmals nicht in der Lage sind, die Mieten entsprechend großer Wohnungen oder Häuser zu bezahlen. Nach Angaben des Berichts befanden sich 9/10 aller

Wohneinheiten in Privatbesitz. 1) Um dem Wohnungsproblem erfolgreich zu begegnen, mußten kinderreiche und einkommensschwache Familien in die Lage versetzt werden, die dafür relativ hohen Mieten zahlen zu können. Die Kommission empfahl deshalb, solchen Familien staatliche Mietzuschüsse zu gewähren. Entsprechende Pläne sollten von einer speziell zu bildenden Expertenkommission ausgearbeitet werden.

Die Kommission unterbreitete auch hinsichtlich der Ausstattung der Wohnungen mancherlei Vorschläge. Vor allem sei darauf zu achten, daß die sanitären Einrichtungen modernen Anforderungen genügten. Soweit als möglich solle der Staat bei der Modernisierung noch brauchbarer älterer Häuser helfen. Welche konkreten Maßnahmen die Kommission im einzelnen für geeignet hielt um diese Empfehlungen zu verwirklichen, geht aus ihrem Bericht nicht hervor.

In der Reihe der wohnungsbaupolitischen Empfehlungen fehlt auch nicht der Hinweis auf die zentrale Stellung, die der Familie bei der Gestaltung der modernen Flächen- und Städtebauplanung einzuräumen sei.

Inwieweit die Vorschläge zur Durchführung einer staatlichen Wohlfahrtspolitik noch als Empfehlungen zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums anzusehen sind, muß Auffassungssache bleiben. Nach Ansicht der Kommission waren sie es. Auch bei einer sehr engen Auslegung des Begriffs "Bevölkerungspolitik" kann der Mischcharakter der erwähnten Empfehlungen nicht übersehen werden. Schon aus diesem Grunde konnten die als "wohlfahrtspolitische Maßnahmen zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums" bezeichneten Empfehlungen nicht außer acht gelassen werden.

Die Verfasser des Berichts waren bemüht, zahlreiche Hinweise zu geben, wo eine familien- und geburtenfördernde staatliche Sozialpolitik anzusetzen habe. Nachteilig bleibt jedoch, daß es sich dabei meist nur um Anregungen handelte. Im Gegensatz

1) Zit.n. Rep. Royal Com., S. 205.

zu den vorgeschlagenen direkt-finanziellen Maßnahmen kann man hier vielfach nur von recht vage formulierten Empfehlungen sprechen. Die umfangreichen Schwierigkeiten und Probleme, die bei der Durchführung solcher Pläne zwangsläufig auftauchen, blieben bisweilen zwar nicht unbeachtet, fast immer aber ungelöst. Unter den in England gegebenen politischen Verhältnissen erfordern weitreichende sozialpolitische Vorschläge lange Zeit bis sie verwirklicht werden können. Sicherlich kannten die Mitglieder der Royal Commission die Widerstände, die der Realisierung ihrer Vorschläge im Wege standen. Sie mochten deshalb gezwungen gewesen sein, ihre Vorschläge vorsichtig zu formulieren, um die Ergebnisse ihres Berichts nicht von vornherein einer übermächtigen Opposition auszusetzen. Ebenso dürften unter den Mitgliedern der Kommission selbst gewisse Meinungsverschiedenheiten bestanden haben. ¹⁾

So betrachtet kann das Verdienst der Royal Commission nicht bestritten werden, die Möglichkeiten und Ansatzpunkte einer modernen, sozialen und demokratischen Bevölkerungspolitik aufgezeigt zu haben.

5. Die Forderung nach Unterrichtung der Öffentlichkeit und nach vermehrtem staatlichen Interesse an der weiteren demographischen Forschung und Entwicklung.

Im Zusammenhang mit ihren bevölkerungspolitischen Empfehlungen kamen die Verfasser des Berichts noch auf zwei weitere Punkte zu sprechen: erstens auf die Notwendigkeit, in der Öffentlichkeit für ein besseres Verständnis demographischer Zusammenhänge und Belange zu sorgen und zweitens auf die Forderung, daß die demographische Forschung von der Regierung mehr als bisher beachtet werden möge.

Bei der Forderung nach besserer Unterrichtung der Öffentlich-

¹⁾ Vergl. S. 126.-127.

keit kam es der Kommission allein darauf an, "dort das Verständnis für die wichtigsten Faktoren der Bevölkerungsentwicklung zu wecken und die Kenntnis über die Folgen dieser Entwicklung zu verbreiten". ¹⁾ Die Kommission dachte keinesfalls an staatliche Propagandaaktionen zugunsten höherer Geburtenraten. Ihr Ziel war vielmehr, weitverbreitete falsche Ansichten zu korrigieren - etwa die, daß es unsinnig sei, von einer Gefährdung der Gesamtbevölkerungszahl zu sprechen, wenn doch die Einwohnerzahl des Landes bisher immer noch von Jahr zu Jahr zugenommen habe oder, daß ein starkes Wachstum der Bevölkerung in jedem Falle als günstig anzusehen sei.

Mit der Ernennung der Royal Commission hatte die Regierung ihr Interesse an Fragen der demographischen Entwicklung des Landes bekundet. Die Mitglieder der Kommission glaubten aber darauf drängen zu müssen, daß dieses Interesse auch in Zukunft aufrechterhalten werde. Ihrer Ansicht nach war es unmöglich, im Rahmen eines Untersuchungsberichts ausführliche und jederzeit gültige Richtlinien zur Lösung des Bevölkerungsproblems zu geben. ²⁾ Erforderlich sei deshalb, daß die demographische Forschung - die einer durchdachten Bevölkerungspolitik ja erst zu ihren Grundlagen verhilft - in Zukunft mehr staatliches Interesse finde. Damit die erzielten Ergebnisse bei der Entscheidung über entsprechende Regierungsmaßnahmen auch gebührend beachtet würden, solle der "Lord President of the Council" mit der Aufgabe betraut werden, den weiteren Verlauf der Bevölkerungsentwicklung und den Einfluß staatlicher Interventionen auf diese Entwicklung zu überwachen.

Trotz der Bedeutung und der Notwendigkeit einer zielbewußten und umfassenden staatlichen Familienpolitik lehnte es die Kommission jedoch ab, zum damaligen Zeitpunkt die Errichtung

1) Sinngemäß zit.n. Rep. Royal Com., S. 234.

2) "The results ... cannot provide a 'once for all' solution of the population problem", zit.n. Rep. Royal Com., S. 213.

größerer neuer Verwaltungsstellen zu befürworten. ¹⁾ Auch aus dieser Stellungnahme lassen sich gewisse Rückschlüsse auf die Haltung der Royal Commission in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums ziehen.

1) "In present circumstances we do not think we should be justified in suggesting any major adjustment of local government organization to co-ordinate and develop family services but the possibility should be kept in mind", zit.n. Rep. Royal Com., S. 190.

II. Die Stellungnahme der Royal Commission zu weitergehenden Vorschlägen einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

Die Empfehlungen der Royal Commission stellten weder die ersten noch die einzigen Vorschläge dar, die zur Lösung des neueren englischen Bevölkerungsproblems gemacht wurden. Ebenso wie es in den Jahren vor Erscheinen des Berichts Stimmen gab, die ähnliche Maßnahmen wie die Kommission selbst forderten, so fehlte es auch in der Folgezeit nicht an Befürwortern einer im ganzen gesehen "sozialen Bevölkerungspolitik". Sicherlich stimmten die vorher und nachher unterbreiteten Vorschläge oftmals nur zum Teil mit den einzelnen der im Bericht der Kommission enthaltenen Empfehlungen überein: manche der dort für dringend notwendig gehaltenen Maßnahmen wurden entweder überhaupt nicht in Betracht gezogen oder man legte ihnen wenig Bedeutung bei; in gleicher Weise trifft dies auch umgekehrt zu. Teilweise mag dies daran liegen, daß sich jede Bevölkerungspolitik an den momentanen, oftmals nach wenigen Jahren veränderten politischen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Gegebenheiten auszurichten hat. Dennoch hatte in England der Gedanke einer "sozialen Bevölkerungspolitik" zumindest in neuerer Zeit zahlreiche Anhänger, deren konkrete Vorschläge oftmals nur unwesentlich von den Empfehlungen der Royal Commission abwichen und deren bevölkerungspolitische Prinzipien ebenfalls mit denen der Kommission übereinstimmten. Es soll deshalb darauf verzichtet werden, auf diese bevölkerungspolitischen Forderungen und Ansichten näher einzugehen.

Vielfach wurden jedoch auch Vorschläge unterbreitet, die weit über die von der Kommission für notwendig, ausreichend und vertretbar gehaltenen Maßnahmen hinausgingen. In manchen sind dabei ausgesprochen populationistische Bestrebungen deutlich erkennbar. Im folgenden sollen deshalb vor allem einige dieser weitergehenden Vorschläge betrachtet werden. Interessant ist dabei sowohl, welche mehr oder weniger konkreten Maßnahmen vorgesehen waren, als auch die Stellung, die die

Royal Commission zu manchen dieser Forderungen einnahm.

1. Die Forderung nach Verbot oder Einschränkung der
kontrazeptiven Geburtenkontrolle.

Als eine der drastischsten Maßnahmen, die der Staat zur "Förderung" des natürlichen Bevölkerungswachstums ergreifen kann, müssen direkte oder indirekte Schritte bezeichnet werden, mit denen das Verbot oder die Einschränkung der kontrazeptiven Geburtenkontrolle erreicht werden soll. Aus welchem moralisch-religiösen und anderen Gründen auch immer man derartige Interventionen fordern mag, in quantitativ-bevölkerungspolitischer Hinsicht läßt sich hier nur von eindeutigen Zwangsmaßnahmen populationistischen Charakters sprechen. Faktisch bedeutet das Verbot der kontrazeptiven Geburtenkontrolle nichts anderes, als daß die Eltern gezwungen werden, mehr Kinder zu haben, als sie es möglicherweise möchten.

Obwohl die Anhänger des Verbots der kontrazeptiven Geburtenkontrolle in England seit einiger Zeit weder zahlen- noch einflußmäßig besonders stark waren, sorgten sie doch immer wieder dafür, daß ihre Forderung Gehör fand. Unterstützung erhielten sie vorwiegend von manchen Angehörigen der anglikanischen und der römisch-katholischen Geistlichkeit; ihre Sprecher setzten sich meist aus ultra-konservativen und im victorianischen Denken befangenen Persönlichkeiten zusammen. In neuerer Zeit erhoben unseres Wissens weder die anglikanische, noch die römisch-katholische Kirche direkt die Forderung, der Staat möge auf legislativem Wege die kontrazeptive Geburtenkontrolle verbieten. Beide Glaubensgemeinschaften überliessen es vielmehr ihren Anhängern, sich in der Arena der Tagespolitik und des Parlaments für entsprechende Maßnahmen einzusetzen.

Das bekannteste Gegenstück zu den zahlreichen neomalthusianischen Vereinigungen und Organisationen bildete die "League of National Life". Ihre Mitglieder ¹⁾ forderten immer wieder

1) Dazu gehörten u.a. H.Sutherland, Mrs.John Clay, Bishop Gore, Dr.F.J. McCann.

nachdrücklich, durch Änderungen des Strafgesetzes gegen die kontrazeptive Geburtenkontrolle vorzugehen. Halliday Sutherland, einer der maßgebenden Vertreter der "League", ließ keine Zweifel an den Absichten und Zielen seiner Vereinigung offen, wenn er erklärte: "In Britain the practice of birth-control is so prevalent as to swamp the influence of all other factors which might affect the birth-rate ¹⁾... If the British people are to survive, it is imperative that the criminal law should be ammended immediately to bring within its mash all manufacturers, vendors and advocates of contraception". ²⁾ Hier wird besonders deutlich, wie sehr quantitativ-bevölkerungspolitische Erwägungen - und nicht nur solche ethisch-moralischer Natur - maßgebend waren. Auch in ihrer Zeitschrift "National Life" trat die "League" stets für das Verbot der Herstellung, des Vertriebs und der Propagierung von empfängnisverhütender Mittel ein. ³⁾

An anderer Stelle ⁴⁾ wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Mitglieder der Royal Commission sich nicht nur gegen die Einschränkung oder das Verbot der kontrazeptiven Geburtenkontrolle ausgesprochen hatten, sondern im Gegenteil forderten, daß alle Eltern auf Wunsch mit den Möglichkeiten und Methoden der Familienplanung bekannt zu machen seien. Auch sie übersahen nicht die Rolle, die die künstliche Geburtenver-

1) Zit.n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed. a.a.O. S. 43.

2) Zit.n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed. a.a.O. S. 45

3) "the practice of birth prevention (is) ... the principle cause of the decline of fertility... If the members of the National Birth Control Association do not voluntarily put an end to its activity, there will be a growing demand and a growing necessity for the law to interfere"; aus "National Life", Dec. 1936, S. 275; zit. n. Eugenic Review, Vol. XXIX, No.1, April 1937, S. 8.

4) Vergl. S. 95.

hütung im Zusammenhang mit dem langanhaltenden Geburtenrückgang spielte. ¹⁾ Im Gegensatz zu den Mitgliedern der "League of National Life" und anderen Befürwortern des Verbots der Geburtenkontrolle sahen sie jedoch in solchen Maßnahmen keine Lösung des Problems. Sie erkannten vielmehr die tieferen Ursachen und Hintergründe, weshalb die englischen Eltern in neuerer Zeit auf große Familien verzichteten ²⁾ und waren bereit, daraus Konsequenzen zu ziehen. Ihrer Ansicht nach konnte durch ein Verbot nur das Symptom bekämpft, nicht aber die tieferen Ursachen für sein Auftreten beseitigt werden. Unter den gegenwärtig in England bestehenden Verhältnissen erachteten sie es sowohl für aussichtslos und verfehlt, als auch für sozial unerwünscht, von Seiten des Staates gegen die Geburtenkontrolle vorzugehen. ³⁾

Die Forderung nach Einschränkung oder Verbot der kontrazeptiven Geburtenkontrolle stand in schärfstem Gegensatz zu den Ansichten und Empfehlungen der Royal Commission. Diese Tatsache wurde von H. Sutherland ⁴⁾ und Gleichgesinnten heftig kritisiert.

2. Direkt-finanzielle Maßnahmen.

Die Mitglieder der Royal Commission legten direkt-finanziellen Maßnahmen auch aus quantitativ-bevölkerungspolitischen Erwägungen heraus große Bedeutung bei. Viele Vertreter einer massiveren Bevölkerungspolitik hielten derartige Schritte noch für weitaus besser geeignet, die Geburtenrate zu beein-

1) "Of this fall (of the birth-rate) the spread of deliberate family limitation has certainly been the main cause, and very probably the only cause...", zit.n. Rep. Royal Com., S. 34.

2) Vergl. Rep. Royal Com., S. 35 ff..

3) "This fundamental - and momentous - adjustment to modern life has to be accepted as the starting point for consideration of the probable future trend of population", zit.n. Rep. Royal Com., S. 44.

4) Vergl. die diesbezüglichen Ausführungen in H. Sutherland's "Control of Life", 5th ed., London, Burns, Oates, 1951.

flussen. Obwohl sich die von ihnen vorgesehenen Maßnahmen oftmals nur graduell - nämlich hinsichtlich der Höhe und Ausgestaltung der zu gewährenden finanziellen Vergünstigungen - von den Empfehlungen der Kommission unterscheiden, wird doch deutlich, daß hier in stärkerem Maße quantitativ-bevölkerungspolitische Überlegungen eine Rolle spielten. Während die Vorschläge der Royal Commission im wesentlichen auf die Fortführung und logische Weiterentwicklung der in den Jahren zuvor eingeleiteten und propagierten Sozialpolitik hinausliefen - wobei allerdings auch quantitativ-bevölkerungspolitische Gesichtspunkte berücksichtigt wurden -, läßt sich der populationistische Charakter der von den Vertretern einer drastischeren Bevölkerungspolitik vorgeschlagenen Maßnahmen vielfach nicht leugnen. Sozialpolitische Gründe, mit denen auch sie ihre Forderungen zusätzlich rechtfertigten, dürften in Wahrheit für sie nur von untergeordneter Bedeutung gewesen sein. Ihre Bestrebungen galten in erster Linie der nachhaltigen und wirkungsvollen Förderung der Geburtenentwicklung. Es würde zu weit führen, all die in Betracht gezogenen Möglichkeiten zu untersuchen, wie die Eltern durch finanzielle Zuwendungen gegebenenfalls dazu veranlaßt werden können, ihre Familien zu vergrößern. Auch in England wurden zahlreiche Vorschläge gemacht, wie dieses Ziel zu erreichen sei. Sie waren teils konkret und detailliert, teils beschränkten sie sich auf die Forderung, daß "... our people must be encouraged to have larger families". ¹⁾

Trotz der an anderer Stelle entwickelten Kriterien, die die Beantwortung der Frage erleichtern mögen, ob bestimmte Maßnahmen vorwiegend populationistischer oder sozialpolitischer Natur sind, wird die Entscheidung darüber in manchen konkreten Einzelfällen doch schwierig sein und Auffassungssache bleiben müssen. Nicht immer finden sich so eindeutige

1) Aus einer Rede des damaligen Premierministers Winston Churchill am 31. März 1943; zit.n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 134.

und klare Äußerungen wie bei Harrod, wenn er sagt: "Our ignorance of the causes debars us from very subtle remedies. It is necessary to think on the most simple lines. There is one sovereign method of getting people to do something desired which always succeeds no matter what the reason of their disinclination to do it, and that is to pay them for doing it". ¹⁾ Nach seiner Ansicht, die auch andere teilten, mußten sich direkt-finanzielle Vergünstigungen umso erfolgreicher auf das generative Verhalten der Bevölkerung auswirken, je unmittelbarer und stärker die Erhöhung des verfügbaren monetären Familieneinkommens von der Kinderzahl abhängig war.

Als populationistisch müssen viele der vorgeschlagenen Maßnahmen somit schon deshalb gelten, weil die Vergünstigungen so hoch sein sollten, daß sie nicht mehr den Charakter von Unterstützungen tragen, sondern als Belohnungen für möglichst viele Geburten anzusehen sind.

Die Kosten, die den Eltern durch ihre Kinder entstehen, variieren unter Umständen beträchtlich: Ausschlaggebend dürfte vor allem der Lebensstandard der betreffenden Familien sein (der seinerseits wieder erheblichen Schwankungen unterworfen sein kann). Unzählige andere Faktoren spielen jedoch eine ebenfalls erhebliche Rolle. Beveridge ²⁾ und andere ³⁾ versuchten zwar die Mindestkosten, die für ein Kind aufzuwenden sind, zu ermitteln. Die Ergebnisse können jedoch nur bedingt als Maßstab für die Festsetzung der beabsichtigten Vergünstigungen gelten, eben weil es sich nur um Mindestkosten handelt. Dies trifft selbst dann zu, wenn man die Ba-

1) Zit.n. R.F. Harrod, "Britain's Future Population", a.a.O., S. 25.

2) Vergl. Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", a.a.O., S. 88 ff..

3) Die Royal Commission beachtete besonders die Ergebnisse von J. Hajnal und A.M. Henderson; vergl. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., bes. S. 16 ff..

siswerte solcher Berechnungen differenziert (etwa nach Maßgabe der Einkommenshöhe), weil die Einkommenshöhe allein noch keine exakten Rückschlüsse auf die durch Kinder entstehenden Kosten zuläßt. Sofern die Vergünstigungen nicht außerordentlich hoch sind, dürfte es schwierig, wenn nicht unmöglich sein, generell festzustellen, ob sie dazu ausreichen, die Kosten eines Kindes teilweise oder ganz zu decken, oder ob den Eltern durch die Beihilfen sogar noch ein Gewinn entsteht. Darüberhinaus ist zu beachten, daß die Ergebnisse derartiger Untersuchungen angesichts der erheblichen, aber keineswegs alle Preise gleichmäßig beeinflussenden Kaufkraftentwertung des Geldes schon nach wenigen Jahren unrichtig sein müßten. ¹⁾

Bedeutsam ist aber in erster Linie, welche grundsätzliche Einstellung die englischen Bevölkerungspolitiker in der Frage einnahmen, ob die Vergünstigungen nicht, völlig oder mehr als kostendeckend sein sollten. So setzte sich beispielsweise Harrod nachdrücklich für mehr als kostendeckende Unterstützungszahlungen ein. ²⁾ Eine ähnliche Haltung nahm Sutherland

1) Die Untersuchung Beveridge's aus dem Jahre 1942 basierte auf Preisen von 1938. Er errechnete die Mindestkosten eines Kindes mit 7 sh. pro Woche. Als Ausgleich für die gestiegenen Preise hielt Beveridge eine Erhöhung um 1 sh. für ausreichend. Er nahm also eine durchschnittliche Preissteigerung (bei den für ein Kind erforderlichen Gütern) von knapp 15 % für die Jahre zwischen 1938 - 1942 an.

Laut Angaben aus "Hansard" vom 6.11.58 verringerte sich die Kaufkraft des £ zwischen 1914 - 1957 um etwa 77 %. (1914 = 100, 1938 = 64 : auf Basis des Lebenshaltungsindex: 1946 = 38, 1951 = 29, 1957 = 23; auf Basis von Veränderungen des Verbraucherpreisindex). Mitgeteilt von der "Information Division" der "Treasury Chambers".

2) "Family endowment if it is to have a significant effect on reproduction must be on a generous, even lavish scale... The canon is that the allowance per child in excess of two should substantially exceed what the parents actually spend on each of those two", zit.n. R.F. Harrod, "Modern Population Trends", a.a.O., S. 15 - 16.

ein, obwohl er hohe direkt-finanzielle Vergünstigungen nicht als Bestechung (bribe), sondern als Belohnung (reward) aufgefaßt haben wollte. ¹⁾ Um seine Ansicht zu untermauern, berief er sich auf William Pitt, der am 12. Februar 1796 ausgeführt hatte: "Let us make relief in cases where there are a number of children a matter of right and an honour, instead of a ground for approbrium and contempt. This will make a large family a blessing and not a curse; and this will draw a proper line of distinction between those who are able to provide for themselves by their labour and those who, after having enriched their country with a number of children, have a claim upon its assistance for their support". ²⁾ Aus diesem Zitat wird einerseits klar, wie alt "familienpolitische" Gedankengänge in England sind; andererseits scheint Sutherland aber zu übersehen, daß Pitt ausdrücklich von "relief" (Unterstützung) und nicht von "reward" (Belohnung) spricht. Dieser grundsätzliche Unterschied zwischen beiden Auffassungen wird nicht nur aus der erwähnten Rede Pitt's deutlich, sondern auch aus dem Charakter und Sinn der vor mehr als 150 Jahren debattierten "poor laws".

Den Befürwortern einer massiven materiellen Geburtenförderung kam es in erster Linie darauf an, kinderreichen Familien effektive finanzielle Vorteile zu verschaffen oder durch geeignete Maßnahmen doch zumindest diesen Eindruck hervorzurufen. Sofern man nur diesen Gesichtspunkt beachtet, läßt sich jedoch noch nicht ohne weiteres von Zwangsmaßnahmen (measures of coercion) sprechen. Die Frage bleibt aber dann, von wem die für die Geburtenförderung notwendigen Mittel aufgebracht werden sollen. Sobald die Kosten direkt oder indirekt von Unverheirateten oder weniger kinderreichen Familien getragen werden müssen, kann bei diesen der durchaus berechnete Ein-entstehen, sie würden vom Staat für ihre Kinderlosigkeit oder

1) Vergl. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 267.

2) Zit.n. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 267.

- 110 -

ihrer geringen Kinderzahl wegen bestraft. Ob dieses Gefühl aufkommt, wird vornehmlich von der Höhe und der Form der zusätzlichen Belastung dieser Bevölkerungsgruppen abhängen. Im Hinblick auf die sehr unterschiedliche Einkommens- und Besitzverteilung wurde allerdings auch angeregt, nur die vermögenden und gutverdienenden Schichten zur Finanzierung der erforderlichen Mittel heranzuziehen. ¹⁾

Im folgenden sollen einige der Vorschläge näher betrachtet werden, die sich von den Empfehlungen der Royal Commission in wesentlichen Punkten unterscheiden, indem sie eine weit- aus stärkere materielle Geburtenförderung vorsahen. Die da- bei auftauchenden Argumente und Gegenargumente geben weitere Aufschlüsse über die Haltung der englischen Theorie und Poli- tik in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

a. Hohe family allowances.

Viele der in England gemachten Vorschläge zur Unterstützung kinderreicher Familien richteten sich darauf, die family allowances zu erhöhen bzw. family allowances überhaupt erst einzuführen (vor 1946). ²⁾ Die entsprechenden Forderungen waren zwar oftmals recht allgemein gehalten; dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, daß ihre Befürworter in Kin- dergeldern eines der wirkungsvollsten bevölkerungspolitischen Instrumente sahen.

Die Argumente der Royal Commission gegen - ihrer Ansicht nach - überhöhte family allowances wurden bereits an ande- rer Stelle dargelegt. Sie beruhten einmal auf dem Grundsatz, daß ein wesentlicher Teil der Kosten von den Eltern selbst

1) Vergl. H. Sutherland, "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 172.

2) Vergl. E.M. Hubback, "Family Allowances in Relation to Population Problems", in Sociological Review, Vol. XXIX, No. 3, July 1937, S. 272-288; zu erwähnen sind an dieser Stelle auch die Publikationen der "Family Endowment So- ciety", auf die in der Literatur verschiedentlich hingewie- sen wird, die aber in Deutschland nicht eingesehen werden konnten.

zu tragen sei, zum anderen gestatte es die wirtschaftliche Lage Englands nicht, die Steuern zu erhöhen, um daraus höhere Beihilfen bezahlen zu können.

Die Befürworter hoher Kindergelder ließen vor allem das erstgenannte Argument nicht gelten, da sie von einer grundsätzlich anderen bevölkerungspolitischen Konzeption und Zielsetzung ausgingen. Ihrer Ansicht nach sollte den Eltern ein finanzieller Anreiz geboten werden, große Familien zu haben, während die Royal Commission nur empfahl, die übermäßige Belastung dieser Bevölkerungsgruppen zu verringern, sie aber keineswegs völlig zu beseitigen oder gar Kindersegen zu einem rentablen Geschäft werden zu lassen. Auch den zweiten Einwand der Kommission ließen sie nur teilweise gelten. Für sie rangierte in der Reihenfolge der staatlichen Aufgaben die nachdrückliche materielle Geburtenförderung vor gewissen finanz- und volkswirtschaftlichen Zielen. Ohne hier auf das Problem einzugehen, ob und inwieweit eine Geburten- oder Familienförderung aus Steuermitteln zu rechtfertigen ist, läßt sich in der Tat darüber streiten, ob die steuerliche Leistungsfähigkeit der englischen Volkswirtschaft zum damaligen Zeitpunkt wirklich erschöpft war und inwieweit andere von der Kommission vorgebrachte volkswirtschaftliche Argumente zutrafen.

Konkrete Aussagen über die Höhe der family allowances finden sich nur selten. Wiederholt wird jedoch darauf hingewiesen, daß der von Sir William Beveridge vorgeschlagene Betrag von 8 sh. pro Kind bei weitem zu gering sei, um die Geburtenrate nachhaltig zu beeinflussen, ganz zu schweigen von der dann tatsächlich beschlossenen Beihilfe in Höhe von zunächst 5 sh. ¹⁾

Neben der grundsätzlichen Forderung nach hohen Kindergeldern regten manche Autoren ²⁾ an, die family allowances entsprechend der Kinderzahl zu staffeln, d.h. progressiv ansteigen zu lassen. Solchen Vorschlägen dürften verschiedene Erwägun-

1) Vergl. S. 150 ff..

2) Beispielsweise H. Sutherland, in "Control of Life", 3rd ed., a.a.O., S. 266.

gen zugrundegelegt haben. ¹⁾ Einmal werden die Gesamtkosten der staatlichen Geburtenförderung wesentlich niedriger zu liegen kommen, sobald nicht alle Kinder in den vollen Genuß der Vergünstigung kommen. Es bedarf keiner näheren Erläuterung, weshalb dieses Argument bei der Ausgestaltung eines family allowances-Systems mitbestimmend sein kann. Zweitens kann nicht übersehen werden, daß der Anreiz, mehr Kinder zu haben dann stärker sein wird, wenn für jedes zusätzliche Kind höhere Kindergelder gewährt werden. In vielen Fällen darf eine solche Art der Staffelung als typisches Beispiel einer populationistischen Politik bezeichnet werden. Dies trifft auch dann zu, wenn - entsprechend einem Vorschlag Harrods - Beihilfen erst vom dritten Kind an gezahlt werden sollen, wobei die dann ausgezahlten Beträge mehr als kostendeckend wären. ²⁾ Hier läßt sich bedingt sogar von einer Zwangsmaßnahme sprechen: Sofern die materiellen Belastungen einer Familie mit zwei Kindern zu schwer sind und andere Möglichkeiten zur Erhöhung des Familieneinkommens nicht bestehen, können die Eltern durch wirtschaftlichen Druck dazu veranlaßt werden, ihre Familie um ein weiteres Kind zu vergrößern, da die für das Kind gewährte Beihilfe dann die durch das Kind entstehenden Mehrkosten übersteigt. Es dürfte kaum zu bezweifeln sein, daß Harrod und andere gerade diesen Effekt beabsichtigten. Das gleiche Bestreben kann auch bei allen anderen Vorschlägen vermutet werden, in denen progressive und gleichzeitig hohe Kindergelder vorgesehen sind.

Im Interesse einer gleichmäßig wirkenden Geburtenförderung wurde verschiedentlich auch angeregt, die allowances entsprechend dem Einkommen der Eltern zu differenzieren, wobei an besser verdienende Eltern höhere Beihilfen gezahlt würden. Selbst die eifrigsten Verfechter einer entsprechend dem Einkommen differenzierten Geburtenförderung sahen jedoch ein,

1) Vergl. R.F. Harrod, "Britain's Future Population", a.a.O., S. 28 ff..

2) Vergl. S. 117 ff..

daß sie ihr Ziel nur auf Umwegen und nicht im Rahmen eines family allowances-Programms erreichen konnten. ¹⁾ Den scharfen Angriffen Prof. J. Jewkes' gegen eine derartige Ausgestaltung des family allowances-Systems bleibt in der Tat kaum noch etwas hinzuzufügen: "It is suggested that two alternative methods of financing such a scheme might be possible: the funds might be raised by taxation or loan or, alternatively, there might be a pool in each income class. ²⁾ The first method seems to me both politically unthinkable and socially undesirable... the fact that the rich man was obtaining £ 400 per year for doing something for which the poor man received only £ 40 a year would provide a weapon for political propaganda which no political party would dare to face". ³⁾

Die dritte Überlegung, die eine Staffelung der allowances sinnvoll erscheinen lassen mag, beruht auf der Annahme, daß Eltern von 1 - 2 Kindern normalerweise in der Lage sein sollten, die entstehenden Kosten in vollem Umfang selbst zu tragen. Die Mitglieder der Royal Commission anerkannten die Berechtigung dieses Arguments bekanntlich nur teilweise; grundsätzlich befürworteten sie gleich hohe allowances für alle Kinder. ⁴⁾ Angesichts der schwierigen Haushaltslage Englands war die vorgeschlagene Nichtberücksichtigung des jüngsten Kindes lediglich als Übergangslösung vorgesehen, während diese Regelung im anderen Falle zum festen Bestandteil des Systems werden sollte. Obwohl sich diese Empfehlung der Kommission von den Zielen Harrod's nur graduell zu unterscheiden scheint, ist dennoch die Gegensätzlichkeit beider Auffassungen nicht zu übersehen: Harrod wollte ausschließlich kinderreiche Familien begünstigt sehen (und damit den Kinder-

1) Vergl. S. 118.

2) An dieser Stelle sollen nur die Möglichkeiten einer einkommensdifferenzierten Geburtenförderung betrachtet werden, deren Mittel aus dem Gesamtsteuereinkommen entnommen werden.

3) Zit.n. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S. 117-118.

4) Die von der Kommission vorgeschlagene Staffelung nach dem Alter der Kinder ging bekanntlich auf andere Überlegungen zurück.

reichtum belohnen), während die Royal Commission alle Familien für unterstützungsbedürftig hielt. Ob die Nichtberücksichtigung erster und zweiter Kinder aus sozialpolitischen Gründen gerechtfertigt werden kann, muß weitgehend Auffassungssache bleiben. Ein generell gültiges Urteil läßt sich auch in dieser Frage nicht fällen. Daß es Harrod und anderen in erster Linie auf die Steigerung der Geburtenzahlen und nicht so sehr auf die Wohlfahrt der Kinder ankam, dürfte außer Zweifel stehen: Auf das Argument, die Beihilfen könnten von den Eltern gegebenenfalls für andere Zwecke verwendet werden, entgegnete Harrod, daß der Anspruch auf Kindergeld ja eine entsprechende Kinderzahl voraussetze und damit das Ziel erreicht sei. Beiläufig fügt er hinzu, man könne daran denken, einen Teil der allowance in Sachleistungen zu erstatten. ¹⁾

Diese Auffassungen unterscheiden sich somit von den Prinzipien der Royal Commission vor allem in zwei Punkten: Erstens wandten sich die Mitglieder der Kommission aus verschiedenen Gründen gegen ausgesprochen hohe Kindergelder, und zweitens lehnten sie jede Art einer populationistisch oder selektiv wirkenden Progression innerhalb des family allowances-Systems ab. Alle Vorschläge, die in dieser Richtung gemacht wurden, standen in schärfstem Widerspruch zu den Empfehlungen der Royal Commission.

b. Hohe steuerliche Vergünstigungen für kinderreiche Familien.

Neben family allowances bieten sich als beliebte Maßnahme direkt-finanzieller Geburtenförderung gewisse Vergünstigungen

1) "It may be argued that not all the money would necessarily be spent on the children. But since the production of a child would be the sine qua non of offering the money, the scheme would serve it's purpose of stimulating reproduction. And there is no reason why some part of the allowance should not be paid in kind...", zit.n. R.F. Harrod, "Modern Population Trends", a.a.O., S. 15.

im Rahmen der Einkommensteuervorschriften an. ¹⁾ Um auf diese Weise kinderreiche Familien zu fördern, bestehen vor allem zwei Möglichkeiten: einmal durch die Gewährung hoher Freibeträge für Kinder und zum anderen - entsprechend einem Vorschlag Sidney Webb's ²⁾ - durch das sogenannte "family quotient-system". Dieser Plan ³⁾ sah vor, das gesamte Familieneinkommen durch die Zahl der Familienmitglieder zu dividieren und die Einzelbeträge dann getrennt zu besteuern. Es ist leicht einzusehen, daß in diesem Falle die weitaus meisten mittleren und großen Familien entweder überhaupt keine oder nur sehr geringe Einkommensteuern zu zahlen hätten. In der neueren englischen Diskussion beschränkte man sich jedoch im allgemeinen auf die Forderung nach hohen Kinderfreibeträgen.

Was die Belastung des Staatshaushalts anbetrifft, so unterscheiden sich steuerliche Vergünstigungen grundsätzlich nicht von in bar auszuzahlenden family allowances. Auch für die Eltern bleibt es sich letzten Endes gleich, ob sich ihr Netto-Einkommen durch Absetzungsmöglichkeiten vom zu versteuern- den Einkommen (personal allowances deductible from income before tax) erhöht oder ob ihnen der Staat durch Barzuwendungen in Form von family allowances Hilfe gewährt. ⁴⁾

Unter den gegebenen Umständen kommen aber Steuervergünstigungen der genannten Art nur verhältnismäßig einkommensstarken Eltern zugute. In der neueren Diskussion wurden diese Aus-

1) Denkbar wäre auch eine familienorientierte Ausgestaltung anderer Steuern (Erbschaftsteuer).

2) Vergl. Rep.Royal Com., S. 177.

3) Verwirklicht ist dieser Gedanke des "quotient familial" in der französischen Einkommensteuergesetzgebung; vergl. hierzu F. Neumark, "Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung", A. Francke Verlag, Bern, 1947, bes. S. 321, ebenfalls die Ausführungen auf S. 182-183) der vorliegenden Arbeit.

4) Auf die Bedeutung und Kosten von Einkommensteuervergünstigungen zur Familien- oder Geburtenförderung wies Allan M. Cartter ("Income Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O.) besonders hin.

wirkungen auch kaum bestritten. Meist stand es sogar in der Absicht der Befürworter solcher Maßnahmen, speziell die Geburtenraten gewisser Bevölkerungsgruppen zu steigern.

Die Verwirklichung dieser Vorschläge hätte sicherlich eine erhebliche Verminderung der materiellen Familienlasten in den oberen Einkommensschichten zur Folge. Obwohl auch die Kommission den Grundsatz der "equal assistance for parents of all classes and income levels" vertrat und die Notwendigkeit erkannte, auch den besserverdienenden Bevölkerungsschichten entsprechende Vergünstigungen einzuräumen, wird dennoch im Bericht nachdrücklich betont, daß eine Regelung im Sinne Webb's oder sehr hohe Freibeträge zu weitgehend seien und nicht mehr mit dem primär zu beachtenden Leistungsfähigkeitsprinzip in Einklang stünden. ¹⁾ Gegen den Vorschlag Webb's läßt sich außerdem das Argument ins Feld führen, daß die finanziellen Lasten der Familie keineswegs proportional (mit steigender Kinderzahl) zunehmen. ²⁾

Wie bei der Forderung nach hohen family allowances ist auch bei den vorgeschlagenen erheblichen Steuervergünstigungen stets zu beachten, daß die Kosten solcher Programme von irgendjemandem getragen werden müssen; bei family allowances im allgemeinen in Form von höheren Steuern, bei Steuervergünstigungen muß der dadurch bedingte Steuerausfall auf andere Weise gedeckt werden. Es besteht immer die Gefahr, daß dies mitunter durch eine Erhöhung gewisser - an sich schon familienfeindlicher und unsozial wirkender - Verbrauchsteuern geschieht, wodurch im Endeffekt gerade die kinderreichen Familien belastet werden, denen man eigentlich hatte helfen wollen.

Die Haltung der Royal Commission gegenüber den Forderungen

-
- 1) "To adopt this plan, however, would be go too far... Such reliefs would be much larger than can be justified on grounds of relative taxable capacity", zit.n. Rep.Royal Com., S. 177 und S. 178.
 - 2) Dieser Einwand gilt auch im Falle hoher und/oder proportionaler family allowances.

auf sehr hohe Steuerfreibeträge oder entsprechende andere steuerliche Vergünstigungen ist eindeutig: Vorschläge, die über ihre eigenen Empfehlungen hinausgingen, wurden aus teils finanzwirtschaftlichen, teils sozialpolitischen, teils bevölkerungspolitischen Gründen abgelehnt. Ihrer Ansicht nach war eine stärkere (als von ihnen vorgeschlagene) steuerliche Begünstigung weder notwendig, noch möglich, noch gerecht.

c. Harrods Plan obligatorischer Familienausgleichskassen.

Die Einwände, die sich gegen hohe steuerliche Vergünstigungen und hohe family allowances machen lassen und die Unzulänglichkeiten, die beiden Methoden unter den gegebenen Verhältnissen anhaften würden, veranlaßten R.F. Harrod zur Ausarbeitung eines eigenen Planes. Harrod's Ziel bestand in der nachdrücklichen direkt-finanziellen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums. Er hatte seinen Plan schon Jahre vorher propagiert, immer wieder abgeändert und spezifiziert und legte ihn in seiner endgültigen Fassung in Form eines Memorandums ¹⁾ der Royal Commission vor. Der bekannte Nationalökonom war bestrebt, seinen Plan zu einem Bestandteil der Empfehlungen der Royal Commission werden zu lassen. Am 10. November 1944 wurde Harrod von der Kommission zu einer Arbeitssitzung gebeten, um dort nähere Erläuterungen zu seinen Vorschlägen zu geben. Auf die bei dieser Gelegenheit geäußerte Kritik hin übersandte er der Kommission im Dezember des gleichen Jahres ein weiteres Memorandum (supplementary submission). ²⁾ Im Gegensatz zu den meisten anderen Empfehlungen handelte es sich bei Harrod's Vorschlägen nunmehr um einen umfassenden, in vielen Punkten detaillierten und konkreten Plan.

1) Vergl. Memorandum R.F. Harrod, in Papers of the Royal Commission on Population, Vol.V, a.a.O..

2) Ebenda, zweites "Memorandum by Mr. R.F. Harrod" (supplementary Submission), S. 112 - 120; vergl. ebenfalls "Papers of the Royal Commission on Population: Oral Evidence, 1944-45", neunte Sitzung.

Harrod ging von zwei Grundforderungen aus: Einmal müßten die gewährten Vergünstigungen angemessen (adequate in scale) sein, zum anderen habe die angestrebte Geburtenförderung alle Bevölkerungsschichten zu umfassen (national in scope). An anderer Stelle wurde bereits darauf hingewiesen, was der Autor unter "angemessen" verstand. Umfassend sollten die Auswirkungen seines Planes aber auch insofern sein, als die gewährten finanziellen Vergünstigungen in angemessenem Verhältnis zu den Einkommen der Eltern stehen würden. ¹⁾

Harrod sah durchaus die Schwierigkeiten und die Widerstände, auf die derartige Pläne stoßen müßten. Auch seiner Ansicht nach konnte nicht mit der Zustimmung des Parlaments gerechnet werden, wenn die Mittel für eine nach Maßgabe der Einkommenshöhe differenzierten Geburtenförderung dem allgemeinen Steueraufkommen entnommen werden sollten. Er schlug deshalb vor, den Großteil der entstehenden Kosten den Kinderlosen und kinderarmen Familien der jeweils gleichen Einkommensschichten aufzubürden. ²⁾

Harrod begründete die besondere Förderungswürdigkeit gewisser sozialer Oberschichten mit einer Reihe von Argumenten: Die

-
- 1) "We need a revival among all British men and women whatever their party, creed or walk in life. Our plans should be of universal application, and neutral as between conflicting views about the ideal economic organization of society (Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 82)... Since incomes are unequal a flat rate of endowment which might go some way to reducing the disparity of those with incomes below, say £ 250 p.a. would do much less to reduce disparities among those substantially above £ 250 p.a.. No flat rate can have an appreciable effect that is national in scope. Endowment must be proportional to income", zit.n. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 82 und S. 86.
- 2) "Thus we should seek a re-distribution of national income favourable to the parents of larger families", zit.n. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 82.

Angehörigen des Mittelstandes bildeten nach seiner Ansicht einen zu großen Anteil an der Gesamtbevölkerung, als daß man die Geburtenraten dieser Schichten unbeachtet lassen könne. Außerdem sei das generative Verhalten jener Bevölkerungsgruppen in besonderem Maße beispielgebend für andere Stände; zu beachten sei auch die politische, soziologische und kulturelle Bedeutung mittelständischer Bevölkerungsgruppen.

Die Forderung nach family allowances entsprechend dem Beveridge-Plan wurde auch von Harrod unterstützt.¹⁾ In ihrer Verwirklichung sah er eine Maßnahme zur angemessenen Förderung der Geburtenraten ärmerer Bevölkerungskreise. Zusätzliche Steuererleichterungen waren seiner Ansicht nach jedoch ungeeignet - weil ungenügend -, um zu einer ausreichenden Verbesserung der materiellen Lage kinderreicher Mittelstandsfamilien beizutragen.²⁾ An Beispielen³⁾ zeigt er, daß eine Familie mit fünf Kindern erst dann in den vollen Genuß von einigermaßen angemessenen Freibeträgen kommen könne, wenn das Familienjahreseinkommen £ 1656,5.0 betrage. In einer Veröffentlichung aus dem Jahre 1943 setzte er sich deshalb sogar ausdrücklich dafür ein, Kinderfreibeträge völlig wegfallen zu lassen, sobald sein eigener Plan in Kraft gesetzt worden sei.⁴⁾

Im Interesse einer proportionalen und angemessenen Geburtenförderung sowie unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten und Widerstände, die der Einführung gestaffelter Kindergelder im Wege stehen, sah Harrod's Plan für die verschiedenen Einkommensgruppen jeweils getrennte Familienausgleichskassen vor, die nach dem Versicherungsprinzip aufgebaut sein sollten.

1) Harrod trat allerdings für allowances in Höhe von 10 sh. ein; vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 86.

2) Vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 87 ff..

3) Vergl. R.F. Harrod, "Britain's Future Population", a.a.O., S. 32.

4) Vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 88.

Alle Einkommensbezieher, die jährlich zwischen £ 250 - £ 1000 verdienten, sollten 1/20 ihres Einkommens an diese Fonds zwangsweise abführen, höchstens jedoch £ 50 im Jahr. Einkommen von über £ 1000 jährlich sollten gleich behandelt werden und ihre Bezieher eine einzige Gruppe bilden. Harrod spricht deshalb von einem "compulsory insurance system of graded allowances", weil die Höhe der aus den jeweiligen Fonds gewährten Beihilfen von der Gesamtsumme der insgesamt zu erwartenden individuellen Beitragszahlungen und der Kinderzahl abhängig sein sollten. Versicherungscharakter trage sein System deshalb, weil die Zeit, in der den Eltern durch ihre Kinder erhebliche Kosten entstehen ¹⁾, relativ kurz sei, verglichen mit der Dauer ihrer voraussichtlichen Erwerbstätigkeit. Beitragszahlungen waren vom 21. bis 66. Lebensjahr vorgesehen. Die Gesamtsumme der einzuzahlenden Beträge würde deshalb beachtlich sein und eine großzügige Unterstützung der Kinderreichen gestatten.

Nach dem Plan sollten nur Eltern mit drei und mehr Kindern begünstigt werden: Das erste Kind blieb vollkommen unberücksichtigt, für das zweite war die Hälfte einer sogenannten "full endowment rate" vorgesehen und erst für dritte und weitere Kinder dann jeweils ungekürzte Kindergelder. Eine "full endowment rate" sollte einerseits gleich der Summe der von den Eltern insgesamt erhobenen Beiträge sein und andererseits den aufaddierten Beträgen entsprechen, die die Eltern für ihr drittes Kind an Kindergeldern zurückerhalten würden. Dadurch, daß die Hälfte dieses (im Einzelfall unterschiedlich hohen) Betrages schon für das zweite Kind ausbezahlt würde, erhielten alle Eltern mit drei Kindern bereits mehr, als sie insgesamt einzahlen mußten. Innerhalb verschiedener Einkommensgruppen sollten also Familien mit drei und mehr Kindern auf Kosten der Kinderlosen und der Familien mit 1 - 2 Kindern unterstützt werden. Wenn man von der völligen

1) Die Kindergelder sollten sich mit zunehmendem Alter der Kinder bis zum 18. Lebensjahr steigern. Zu erwägen sei allerdings auch eine einmalige Auszahlung unmittelbar nach der Geburt.

Außerachtlassung des ersten Kindes und der teilweisen Nichtberücksichtigung des zweiten Kindes absieht, war in diesem Vorschlag Harrod's an eine progressive Steigerung der allowances entsprechend der Kinderzahl nicht gedacht.

Falls die "einkommensspezifischen" Geburtenraten in der Folgezeit erheblich ansteigen sollten und die Mittel aus den einzelnen Fonds nicht mehr ausreichen würden, war vorgesehen, nur noch denjenigen Eltern mehr auszus zahlen (als die Summe ihrer eigenen Beiträge), deren Kinderzahl über dem Durchschnitt ihrer Einkommensgruppe liegen würde. Sofern umgekehrt der finanzielle Anreiz nicht ausreichen sollte, um die durchschnittliche Kinderzahl in den Familien der betreffenden Einkommensgruppen auf 2,5 anwachsen zu lassen, seien die Kindergelder für dritte und weitere Kinder zu erhöhen, da sich in den einzelnen Ausgleichskassen ja vorher entsprechend hohe Beträge angesammelt haben würden. Gegebenenfalls könne man auch eine Erhöhung der Beiträge vornehmen.

Die Höhe der zu erwartenden allowances war in der Tat beachtlich. An Beispielen zeigt Harrod ¹⁾, daß ein Familienvater mit £ 1000 Jahreseinkommen für sein drittes und jedes weitere Kind im Zeitraum von 18 Jahren insgesamt bis zu £ 2274 Kindergeld erhalten kann. ²⁾ Niedrigere Beträge ergeben sich für weniger gut verdienende Familienväter oder für Einkommensbezieher, deren Verdienste erst im Laufe der Jahre ansteigen. Das System ermöglicht zweifellos eine recht nachhaltige materielle Geburtenförderung, ohne daß dafür der Staatshaushalt sonderlich höher belastet wird. Lediglich die Verwaltungskosten sollten zusätzlich vom Staat übernommen werden.

Die Einwände, die gegen diesen Plan vorgebracht wurden, sind teils grundsätzlicher Natur, teils stellen sie nur auf die erheblichen Schwierigkeiten ab, die bei seiner praktischen

1) Vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 103 ff..

2) Einschließlich der wöchentlichen family allowances von 8 sh..

Verwirklichung auftreten. Die Royal Commission konnte sich nicht dazu entschließen, Harrod's Plan zum Bestandteil ihrer eigenen Empfehlungen zu machen.

Die gleichen Argumente, die sich gegen eine Erhöhung der Einkommensteuer anführen lassen, (um aus den zusätzlich eingehenden Mitteln höhere family allowances zu zahlen), galten nach Ansicht der Kommission auch hinsichtlich der Mehrbelastung durch die Kindergeldzwangsabgabe, zumal wenn - wie von Harrod vorgeschlagen - die Beiträge zusammen mit der Einkommensteuer erhoben würden. In der Öffentlichkeit entstehe, durchaus zu Recht, der Eindruck als handle es sich hier um eine neue Steuer, deren Erträge zudem noch ungleichmäßig verteilt würden.¹⁾ Die Mitglieder der Royal Commission sprachen sich weiter gegen eine horizontale Redistribution innerhalb einzelner Einkommensgruppen aus, obwohl auch sie den Gedanken eines horizontalen Kinderlastenausgleichs grundsätzlich begrüßten. Sie konnten aber nicht die stillschweigende Annahme Harrod's akzeptieren, wonach die Bezieher gleich hoher Einkommen jeweils festgefügte soziologische Gruppen bildeten. In der Praxis werde es sich nur schwerlich vermeiden lassen, daß Angehörige weniger gut verdienender Bevölkerungsschichten für die Kinder derjenigen zahlten, die zwar zeitweilig noch keine hohen Einkommen beziehen, die aber voraussichtlich nach einigen Jahren zu den gutsituierten Angehörigen des oberen Mittelstandes zählen würden. Sofern man solche unerwünschten Auswirkungen verhindern wolle, werde sich das System ungemein komplizieren. Gerade am Beispiel dieses Planes werde deutlich, wie ungeeignet eine horizontale Redistribution der Kinderlasten innerhalb einzelner Einkommensgruppen sei.

1) "Yet this general revenue is raised largely by means of highly graduated taxes. The essential character of the income tax is that it is a levy which varies with the income; and by virtue of the system of allowances and lower rates of tax on initial slices of income and the operation of surtax, it is a sharply graduated levy. The contributions which would be raised to finance a comprehensive national scheme of graded children's allowances would be tantamount in effect to a supplementary ungraduated income tax", zit.n. Rep.Royal Com., S. 172.

Die Frage, wie weibliche Einkommensbezieher behandelt werden sollten, konnte nach Ansicht der Kommission ebenfalls nicht befriedigend gelöst werden. Harrod hatte dieses Problem keineswegs übersehen und beschäftigte sich sehr eingehend damit. In seinem 1943 veröffentlichten Plan sprach er sich dafür aus, Frauen von der Beitragszahlung ganz auszunehmen. Später plädierte er für die völlige Gleichbehandlung aller Einkommen. Ehepaare seien dabei getrennt mit den entsprechenden Prämi-
en zu belasten, die Kinderbeihilfen jedoch grundsätzlich nach Maßgabe des jeweils höheren Einkommens festzusetzen. Die Beiträge aus dem Fonds der Frauen sollten gleichmäßig auf die übrigen Ausgleichskassen verteilt werden. Die Aufaddierung der Einkommen der Ehepartner lehnte Harrod ab, weil sich die Eltern dadurch veranlaßt sehen könnten, zunächst auf Kinder zu verzichten, um später in den Genuß höherer Kindergelder zu kommen (deren Höhe sich dann nach den summierten Einkommen richten würde).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß auch die Royal Commission dem Gedanken eines horizontalen Kinderlastenausgleichs zustimmte. Ihrer Ansicht nach war aber das System Harrod's zur Verwirklichung dieser Idee ungeeignet, weil seine praktische Ausgestaltung entweder zu kompliziert sein würde oder in verschiedenen Punkten auf berechnete Kritik stoßen müsse.¹⁾

Die Kritik der Royal Commission scheint vom heutigen Standpunkt aus berechtigt. Harrod empfahl zwar eine regelmäßige Anpassung der Kindergelder entsprechend dem Verlauf der Geburtenentwicklung und den in den Fonds vorhandenen Mitteln. Er setzte sich weiter dafür ein, die einmal errechneten individuellen allowances später nicht zu verändern, so daß die Eltern sicher sein konnten, die einmal zugebilligten Kindergelder dann auch für die Dauer von 18 Jahren zu erhalten. Dennoch darf bezweifelt werden, ob das System in den vergan-

1) "In whatever way these questions are answered, the resulting arrangements would be open to valid criticism on grounds of equity, or administrative feasibility, or both", zitn. Rep. Royal Com., S. 173.

genen 10 Jahren auch wirklich so funktioniert hätte, wie Harrod es sich seinerzeit erhoffte. Angedeutet seien hier nur die mannigfachen Probleme, die sich für die Verantwortlichen dieses Familienausgleichskassen-Systems ergeben hätten, als in den vergangenen Jahren die Kaufkraft der englischen Währung sehr stark abnahm und andererseits die Löhne und Gehälter ganz erheblich stiegen. Die Schwierigkeiten, die allein infolge dieser Entwicklung entstanden wären, hätten in den vergangenen Jahren zweifellos zu Ungerechtigkeiten führen müssen, wenn nicht überhaupt an ihnen das ganze System - samt den daran geknüpften Erwartungen - gescheitert wäre.

3. Andere Vorschläge zur Begünstigung kinderreicher Familie .

Die meisten Verfechter einer nachdrücklichen staatlichen Geburtenförderung glaubten, ihr Ziel werde sich am ehesten durch großzügige direkt-finanzielle Maßnahmen erreichen lassen oder hielten zumindest derartige Schritte für einen notwendigen Bestandteil der englischen Bevölkerungspolitik. Abgesehen von den Mitgliedern der erwähnten "League of National Life" und Gleichgesinnten, deren Bestrebungen in erster Linie auf das Verbot der kontrazeptiven Geburtenkontrolle hinausliefen, erwarteten nur wenige Befürworter eines starken natürlichen Bevölkerungswachstums eine erhebliche Steigerung der Geburtenrate aufgrund von anderen als direkt-finanziellen Maßnahmen. Dennoch wurden auch andere Möglichkeiten in Betracht gezogen, wie der Staat die Lage kinderreicher Familien verbessern könne und damit zur wirksamen Geburtenförderung beitrage. Offiziell waren die entsprechenden staatlichen Schritte allerdings nur als ergänzende oder zusätzliche Maßnahmen gedacht. Besonders gilt dies im Hinblick auf die vielfältigen Forderungen nach einer familienfreundlichen staatlichen Sozialpolitik. Von den wohlfahrtspolitischen Empfehlungen der Royal Commission unterschieden sich die von anderer Seite gemachten Vorschläge meist nur graduell. Für sich allein betrachtet können sie deshalb auch nur selten als Empfehlungen einer populationistischen Politik angesehen werden.

Bei Harrod ¹⁾ fand beispielsweise das Problem der Überlastung kinderreicher Mütter besondere Beachtung. Seiner Ansicht nach sollte der Staat bemüht sein, dem Mangel an geeigneten Hausgehilfinnen durch wirksame Maßnahmen abzuhelpfen; allen kinderreichen Familien sollte eine Haushilfe zur Verfügung stehen.

Im Gegensatz zu den Empfehlungen der Royal Commission waren Harrod's Vorschläge in einigen Punkten konkreter und zielten auf die Unterstützung ausschließlich kinderreicher Familien ab. Um den Beruf der Hausgehilfin attraktiver zu machen, empfahl er, daß der Staat für eine bessere und bevorzugte Altersversorgung dieser Berufsangehörigen sorgen möge: Hausgehilfinnen sollten höhere staatliche Pensionen erhalten als etwa Fabrikarbeiterinnen, Verkäuferinnen oder Büroangestellte. ²⁾ Der gewerkschaftliche Zusammenschluß der Hausgehilfinnen und die Einführung gewerkschaftlicher Methoden in diesem Berufszweig könnten ebenfalls diesem Ziele dienen. Ferner sei daran zu denken, daß der Staat die Kosten für Hausgehilfinnen in kinderreichen Familien (mit mindestens drei Kindern) ganz oder teilweise übernehme. ³⁾

Zu erwähnen wäre noch ein Vorschlag, den man eigentlich im Bericht der Royal Commission zu finden erwartet hätte, zu dem sich die Mehrzahl der Kommissionsmitglieder aber offensichtlich nicht hatte entschließen können. In ihrer "Note of Reservation on Costs of Education" empfahl Mrs. M.C.Jay als Mitglied der Kommission, die völlige Schulgeldfreiheit in England einzuführen. Sie warf der Kommission vor, in die-

1) Vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 93 ff..

2) "There might be a financial inducement, e.g. by the granting of additional public pension rights (not available in respect of the employments referred to above - factory work, shop assistance, service in restaurants or typewriting)...", zit.n. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 94.

3) Vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 95.

ser Frage von ihren eigenen Grundsätzen abgewichen zu sein.¹⁾ Auch im Bericht der Royal Commission²⁾ wird zugegeben, daß eine der Ursachen des Geburtenrückganges in den erheblichen Kosten zu suchen ist, die manche Eltern für die Ausbildung ihrer Kinder glauben aufwenden zu müssen. Ohne Umschweife wurde dabei der höhere 'standard' der privaten Schulen und Ausbildungsstätten gegenüber den gebührenfreien staatlichen Institutionen zugegeben; ebenso, daß unter den in England gegebenen Umständen die Chancen des beruflichen Aufstiegs, des "getting on", weitgehend von den finanziellen Mitteln der Eltern abhängig sind. In besonderem Maße gilt dies für die sehr angesehenen, gleichzeitig aber sehr teuren "Public Schools". Oftmals ebnet und öffnet allein der Nachweis, eine solche Schule besucht zu haben, den Weg des beruflichen Fortkommens.³⁾

Mrs. Jay schlug als einzig gerechte Lösung vor, alle Eltern von diesen Kosten zu entlasten.⁴⁾ Im Interesse der Geburtenförderung, besonders in den bildungsfreudigen Schichten des Mittelstandes, sei diese Maßnahme dringend notwendig. Um den hohen 'standard' gewisser Schulen aufrechtzuerhalten, sollten dann nur die begabtesten Kinder Aufnahme finden und der Zugang nicht wie bisher vom Einkommen der Eltern abhängig sein.

In der Tat scheint die Stellungnahme der Kommission in dieser Frage einigermaßen unbefriedigend und die Kritik Mrs. Jay's berechtigt. Der Leser des Berichts kann sich kaum des Eindrucks erwehren, daß die Mehrzahl der Kommissionsmitglieder

1) "I think the report is timid in failing to draw the full logical conclusions from its own sound premises", zit.n. "Note of Reservation by Mrs. M.C. Jay", Rep. Royal Com., S. 234.

2) Vergl. Rep. Royal Com., S. 147 ff..

3) Vergl. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S.117.

4) "The way to do this... is to achieve... the complete abolition of private fees in our educational system", zit.n. "Note of Res....", Rep. Royal Com., S. 237.

es nicht gewagt hatte, eine für viele Engländer so frevelhafte Forderung zu äußern. ¹⁾ Ohne Zweifel hätte der Vorschlag einer mehr oder weniger vollständigen Verstaatlichung der "Public Schools" in weiten Kreisen der Öffentlichkeit - auch von Seiten derjenigen, die ihre Kinder aus finanziellen Gründen niemals nach Harrow oder Eton schicken können - ein mehr als unfreundliches Echo gefunden.

4. Die Forderung nach propagandistischer Beeinflussung der englischen Eltern.

In manchen Ländern ²⁾ bildeten und bilden propagandistische Maßnahmen einen festen Bestandteil der staatlichen Bevölkerungspolitik. Auch in England legten sich die Befürworter einer wirksamen Geburtenförderung die Frage vor, ob derartige Schritte durchgeführt werden sollten.

Zahlreichen englischen Bevölkerungswissenschaftlern erschien es recht zweifelhaft, ob sich die Geburtenrate infolge von direkt-finanziellen und anderen Unterstützungsmaßnahmen des Staates merklich erhöhen werde. ³⁾ Wiederholt findet sich in der Literatur die Feststellung, daß der Geburtenrückgang auch andere als rein rational-ökonomische Gründe habe. ⁴⁾ Ohne Zweifel hatte sich die landläufige Vorstellung von der Größe der englischen Durchschnittsfamilie seit dem Ende der victorianischen Zeit geändert; die Tendenz zur Kleinfamilie war im Laufe der Jahre immer deutlicher erkennbar geworden. Neben keineswegs zu bestreitenden rational-ökonomischen Beweggründen kann bis zu einem gewissen Grade aber auch die

1) Als begründet erscheint diese Vermutung auch deshalb, weil die Kritik Mrs. Jay's als einzige abweichende Stellungnahme dem Bericht der Royal Commission beigelegt ist; vergl. Rep. Royal Com., S. 234 - 237.

2) Vergl. S. 174ff..

3) "Family-allowances...are no answer to the declining birth-rate...We shall not stop population decline by bribing parents...", zit.n. R. and K. Titmuss, "Parent's Revolt", a.a.O., S. 121; vergl. auch Enid Charles, "The Menace...", a.a.O., bes. S. 206 ff..

4) Vergl. G.F. McCleary, "Population, Today's Question", London, George Allen and Unwin, 1938, bes. S. 193.

ausgedehnte Propagandatätigkeit der Malthusianer und Neo-Malthusianer für diesen Wandel der Auffassung verantwortlich gemacht werden. ¹⁾ Die dauernde Erhöhung der Gesamtbevölkerungszahl und die immer wieder vertretene These von der Gefahr der Übervölkerung mochten dazu beigetragen haben, daß viele englische Ehepaare glaubten, mit einer radikalen Beschränkung ihrer Kinderzahl nicht nur ihrem eigenen, sondern auch den Interessen des Landes zu dienen.

Einige Autoren hielten es deshalb für notwendig, die kinderreiche Familie wieder ähnlich populär zu machen wie sie es in der victorianischen Ära war. Ihrer Ansicht nach konnte sich die staatliche Bevölkerungspolitik nicht oder nicht nur auf sogenannte "material remedies" stützen, sondern mußte ebensosehr "spiritual remedies" umfassen. Zum Beweis für die Richtigkeit ihrer These verwiesen sie auf die geringen Erfolge, die eine vorwiegend materielle Geburtenförderung in anderen Ländern gehabt habe ²⁾ und auf das beachtliche Ansteigen der Geburtenrate Deutschlands in den 30er Jahren. ³⁾

1) Typisch dürfte eine Stellungnahme J.St. Mill's sein: "Wenig Verbesserungen können in der Moral erwartet werden, solange nicht die Erzeugung großer Familien mit denselben Gefühlen angesehen wird wie Trunksucht oder eine andere physische Ausschweifung...". zit.n. J.St. Mill, "Principles of Political Economy", 7. Aufl., 1871, deutsch herausgegeben von H. Waentig, 2. Aufl., Jena, Gustav Fischer, 1924, 2. Buch, Kap. 13, § 1, S. 553 (Fußnote).

2) "In no country has the institution of family allowances resulted in raising fertility...", zit.n. R. and K. Titmuss, "Parent's Revolt", a.a.O., S. 111.

3) "The lesson to be learnt from the success that Germany has so far achieved in her fight against impending depopulation is that it is not by economic measures alone that the downward movement of fertility can be arrested", zit.n. G.F. McCleary, "Population, Today's Question", a.a.O., S. 193; der Autor unterstellt, daß es der nationalsozialistischen Bevölkerungspolitik gelungen sei, die Mode der Kleinfamilie auch durch andere als wirtschaftliche Maßnahmen zu ändern. Ausschlaggebend seien dafür vor allem psychologische Faktoren - wie das in jener Zeit gesteigerte Nationalbewußtsein - gewesen.

Auch die Verfechter einer vorwiegend materiellen Geburtenförderung leugneten keineswegs die Existenz gewisser psychologischer Faktoren im Zusammenhang mit dem generativen Verhalten der englischen Bevölkerung. Sie hielten ihre eigenen Vorschläge deshalb auch nicht für Ideallösungen. So nimmt Harrod bei der Rechtfertigung seines Planes zu dieser Frage sehr eingehend Stellung. Er kommt aber zu dem Schluß, daß der Staat mangels besserer Möglichkeiten und angesichts der Notwendigkeit, sofort etwas zur Steigerung der Geburtenrate tun zu müssen, eben zu Maßnahmen einer umfassenden direkt-finanziellen Geburtenförderung zu greifen habe. Propagandistische Maßnahmen des Staates, etwa die Einleitung einer Geburtenkampagne, lehnte er ausdrücklich ab, weil sie seiner Ansicht nach erfolglos bleiben müßten ¹⁾: einerseits sei viel zu wenig über die psychologischen Hintergründe des Geburtenrückgangs bekannt, andererseits liege es aber gar nicht in der Macht des (demokratischen) Staates, eine derartige Propaganda durchzuführen. ²⁾ Eine auch psychologische Beeinflussung der englischen Eltern hielt er nur dann für möglich, wenn der Staat eine weitgehende materielle Geburtenförderung betreibe. Sobald die Eltern sähen, daß der Staat kinderreiche Familien nachhaltig begünstige, werde sich möglicherweise auch eine andere Einstellung hinsichtlich der Größe der Normalfamilie durchsetzen. ³⁾

Obgleich Harrod sich gegen staatliche Propagandaaktionen wandte, hielt er es dennoch für erforderlich, die Öffentlichkeit auf die seiner Ansicht nach gefährliche Bevölkerungssituation hinzuweisen. Diese Unterrichtung und Aufklärung sollte jedoch auch dem Zweck dienen, für eine genügend große parlamentarische Mehrheit zugunsten der materiellen Geburtenförderung zu sorgen.

1) Vergl. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 85

2) "... even if a spiritual Aufklärung were capable of having a marked effect on reproduction, it would not be within the power of public authority to bring it about", zit.n. Memoranda R.F. Harrod, a.a.O., S. 85.

3) Vergl. R.F. Harrod, "Britain's Future Population", a.a.O., S. 27.

Zu den wenigen, die eine gewisse Propagandatätigkeit des Staates forderten, gehörten die Verfasser des Bevölkerungsberichtes der "Political and Economic Planning". ¹⁾ Sie verlangten, daß alle staatlichen Stellen wo immer möglich die kinderreiche Familie als "Normalfamilie" propagieren sollten. Sie kritisierten, daß auf Plakaten, durch die für den Erwerb von Staatspapieren geworben wurde, zwar eine offensichtlich glückliche Familie zu sehen sei, diese jedoch - gemäß der landläufigen Vorstellung - nur zwei Kinder habe. In gleicher Weise gelte dies im Hinblick auf Filme u.ä.; auch dort biete sich eine gute Möglichkeit, die Bevölkerung entsprechend zu beeinflussen. Allerdings lag es nicht in der Absicht dieser Autoren, eine ausgesprochen populationistisch-nationalistische Propaganda des Staates zu empfehlen.

Auf die Haltung, die die Royal Commission in dieser Frage einnahm, wurde bereits hingewiesen. ²⁾ Wie groß die Gegensätzlichkeit der Auffassungen in anderer Beziehung auch sein mochte, in der Ablehnung populationistischer staatlicher Propagandamaßnahmen befanden sich die Mitglieder der Royal Commission mit Harrod und anderen Verfechtern einer weitergehenden Geburtenförderung in Übereinstimmung. Die beiderseitigen Motive dürften zwar verschieden gewesen sein: Die Royal Commission lehnte derartige Maßnahmen hauptsächlich wegen ihres populationistischen Charakters ab; Harrod vor allem deshalb, weil er sie für wenig erfolgversprechend und für nicht durchführbar hielt. Einig waren sich beide Seiten darin, daß für die Unterrichtung der Öffentlichkeit gesorgt werden müsse, wobei Harrod die Bevölkerungssituation allerdings weitaus pessimistischer beurteilte als die Mitglieder der Royal Commission, und er überdies eine weitergehende quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung verfolgte.

1) Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", a.a.O., S. 209 ff..

2) Vergl. S. 96 u. S. 105 .

Unterschiede bestanden jedoch gegenüber der Auffassung der "League of National Life", die zwar die Forderung nach einer staatlichen Geburtenkampagne nicht ausdrücklich stellte, deren Mitglieder jedoch in schärfster Form das Verbot der neo-malthusianischen Propaganda verlangten. Die Royal Commission hielt bekanntlich genau entgegengesetzte Maßnahmen für richtig, während Harrod in der Frage der kontrazeptiven Geburtenkontrolle keine Stellung bezog. ¹⁾

Zusammenfassend läßt sich jedoch sagen, daß - aus welchen Gründen auch immer - die Forderung nach einer staatlichen Geburtenpropaganda in England nicht sehr viele Anhänger fand. Das gleiche gilt auch für die hier nicht erwähnten Möglichkeiten einer weitergehenden oder populationistischen Politik.

1) Soweit die hier zur Verfügung stehenden Veröffentlichungen Harrod's dabei in Frage kommen.

III. Die Forderung nach einem Verzicht auf quantitativ-bevölkerungspolitische Maßnahmen des Staates.

Eine der möglichen Verhaltensweisen staatlicher Bevölkerungspolitik besteht in dem Verzicht auf jegliche bewußte Einflußnahme auf den Verlauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung. Wie an anderer Stelle bereits dargelegt ¹⁾, darf diese Haltung jedoch nicht mit einer "neutralen" Bevölkerungspolitik verwechselt werden. Indem der Staat keine quantitativ-bevölkerungspolitischen Maßnahmen ergreift ²⁾, gibt er lediglich zu erkennen, daß er die zeitweiligen Bedingungen, unter denen die Bevölkerungsentwicklung verläuft, nicht ändern will oder kann.

In der neueren englischen Diskussion trifft man aus naheliegenden Gründen (Geburtenrückgang) kaum auf die Forderung nach einer bewußt geburtenfeindlichen Bevölkerungspolitik. Manche Autoren lehnten jedoch auch geburtenfördernde Maßnahmen ab. Ihre Haltung deckt sich somit weder mit der der Royal Commission noch mit dem Standpunkt, den Harrod und andere Befürworter einer nachdrücklichen Geburtenförderung einnahmen.

Die Argumente, die von den Gegnern einer staatlichen Geburtenförderung vorgebracht wurden, lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen:

1. Argumente aufgrund einer optimistischeren Beurteilung der Bevölkerungssituation.

In den 30er Jahren hielten die meisten englischen Bevölkerungswissenschaftler die baldige Abnahme der Gesamtbevölkerungszahl für unvermeidlich. ³⁾ Diese Ansichten fanden jedoch selbst damals nicht überall Zustimmung. Die Notwendig-

1) Vergl. S. 69 ff..

2) Gemeint sind hier nur Maßnahmen, deren Ziel ganz oder teilweise in der bewußten Beeinflussung der quantitativen Bevölkerungsentwicklung liegt; vergl. auch S. 11 ff..

3) Vergl. S. 40 ff..

keit einer staatlichen Geburtenförderung wurde u.a. auch deshalb bezweifelt, weil die Bevölkerungssituation und -entwicklung keinen Anlaß dazu gebe.

J. Jewkes warf beispielsweise schon 1939 der Mehrzahl seiner Kollegen vor, sie hätten die damalige Bevölkerungssituation Englands bewußt negativ dargestellt. ¹⁾ In diesem Zusammenhang wies er besonders auf die Tatsache hin, daß sich die Geburtenrate Mitte der 30er Jahre bereits weitgehend stabilisiert hatte. ²⁾ Obwohl diese Beurteilung 1939 noch reichlich gewagt erscheinen mußte, behielt Jewkes schließlich recht. Der weitere Verlauf der Bevölkerungsentwicklung ³⁾ widerlegte viele der früheren pessimistischen Erwartungen. 1946 mußte selbst Enid Charles zugeben, daß ihre Befürchtungen übertrieben gewesen seien. ⁴⁾

Wenn Jewkes und andere schon vor Ausbruch des 2. Weltkrieges gegen eine staatliche Geburtenförderung Stellung nahmen, so erklärt sich ihre Haltung zum Teil daraus, daß sie derartige Maßnahmen angesichts der damaligen Bevölkerungssituation nicht für erforderlich hielten. Dieses Argument, das in den Jahren nach 1945 mit noch größerer Berechtigung vertreten werden konnte, steht indessen in engem Zusammenhang mit einer bestimmten quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung. Trotz ihrer optimistischen Beurteilung der Bevölkerungssituation rechneten auch J. Jewkes, J.C. Flugel u.a. nicht mit einer wesentlichen weiteren Zunahme der englischen Gesamtbevölkerungszahl.

-
- 1) "Prof. Jewkes gives the weight of his distinguished authority to the view that serious anxiety about the future of our population is alarmist...", zit.n. R.F. Harrod, "The Population Problem...", a.a.O., S. 47.
 - 2) Sinngemäß zit.n. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S. 104.
 - 3) Vergl. S. 33 ff..
 - 4) Vergl. Enid Charles, "Post-War Demographic Problems in Britain", a.a.O., S. 587.

2. Argumente aufgrund einer nicht-expansiven quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung.

Selbst in der Literatur der 30er Jahre finden sich immer wieder Hinweise auf die angeblich günstigen Auswirkungen einer gleichbleibenden oder abnehmenden Gesamtbevölkerungszahl. Diese Thesen wurden teilweise gerade von solchen Bevölkerungswissenschaftlern und Nationalökonomern vertreten, die von einem mehr oder weniger starken Rückgang der Einwohnerzahl Englands überzeugt waren. W.B. Reddaway kam in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, daß eine gleichbleibende oder leicht abnehmende Bevölkerung vom ökonomischen Standpunkt aus eher günstig beurteilt werden müsse.¹⁾ Andere Autoren, wie J. Jewkes und J.C. Flugel gingen in dieser Richtung noch einen Schritt weiter und hielten eine staatliche Geburtenförderung u.U. selbst dann nicht für erforderlich, wenn die Bevölkerungszahl sehr stark abnehmen sollte.²⁾

Auch diese Bevölkerungswissenschaftler sahen sich - eingeständenermaßen - nicht in der Lage, die gegenwärtig oder zukünftig optimale Einwohnerzahl Englands anzugeben. Aufgrund ihrer Beurteilung der damaligen Bevölkerungssituation und/oder ihrer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung kamen sie lediglich zu der Auffassung, daß unter den gegebenen Umständen eine gleichbleibende oder auch abnehmende Gesamtbevölkerungszahl tendenziell vorteilhaft sein werde. Sie waren sich dabei der Mängel ihrer "Beweisführung" voll und ganz bewußt. Den Befürwortern eines stärkeren Bevölkerungswachstums hielten sie aber entgegen, daß auch deren quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung nicht als Ergebnis einer objektiv richtigen Analyse angesehen werden könne.³⁾

1) Vergl. W.B. Reddaway, "The Economics...", a.a.O., S. 237.

2) Vergl. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S. 110.

3) "In the midst of these, and many other counteracting and imponderable factors, my answer would be that I don't know. But then, I submit, neither does any one else", zit.n. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S. 109.

Angesichts der Unmöglichkeit, ein Bevölkerungsoptimum bestimmen zu können, hielten sie es für richtiger, auf quantitativ-bevölkerungspolitische Maßnahmen des Staates zu verzichten.¹⁾

3. Einwände gegen bestehende Pläne einer staatlichen Geburtenförderung.

Die Kritik mancher englischer Bevölkerungswissenschaftler an dem Prinzip der staatlichen Geburtenförderung richtete sich vielfach nicht gegen solche Maßnahmen, die ebensogut als Schritte einer staatlichen Sozialpolitik angesehen werden können.²⁾ Einige Autoren, die entsprechende staatliche Maßnahmen aufgrund einer weniger pessimistischen Beurteilung der Bevölkerungssituation oder aufgrund ihrer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung nicht für erforderlich hielten, begründeten dennoch gewisse sozialpolitische Reformen. Die gleiche Ansicht vertraten auch eine Reihe von Bevölkerungswissenschaftlern und anderen an bevölkerungspolitischen Fragen Interessierten, die sich gegen bestehende Pläne einer staatlichen Geburtenförderung wandten. Teilweise befürworteten auch sie wohlfahrts- und sozialpolitische Maßnahmen; nennenswerten Einfluß auf den Verlauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung versprachen sie sich davon allerdings nicht.³⁾ Diese Auffassung, die schon vor dem Erscheinen des Berichts der Royal Commission vertreten wurde, konnte von den Mitgliedern der Kommission nicht geteilt werden.

Auf den ersten Blick mag es widerspruchsvoll erscheinen, wenn manche Autoren - die sich über die Nachteile einer Bevölke-

1) Sinngemäß zit.n. R.F. Harrod, "The Population Problems...", a.a.O., S. 121.

2) Ohne Zweifel lassen sich auch gegen gewisse sozialpolitische Maßnahmen eine Reihe von Argumenten anführen. Diese Einwände haben aber direkt nichts mit der Themenstellung dieser Arbeit zu tun und sollen deshalb unberücksichtigt bleiben.

3) Vergl. R. und K. Titmuss, "Parent's Revolt", a.a.O., bes. S. 121.

rungsabnahme im klaren zu sein glaubten - einerseits davon überzeugt waren, daß die Einwohnerzahl Englands in Kürze sehr stark abnehmen werde und sie andererseits dennoch zu den Gegnern einer staatlichen Geburtenförderung in England zählten. Ihre Haltung erklärt sich daraus, daß sie entweder aus dem Erfolg entsprechender Maßnahmen zweifelten, oder daß sie allenfalls wirksame Schritte als Auswüchse einer "totalitären" und "barbarischen" ¹⁾ Bevölkerungspolitik ablehnten. R. und K. Titmuss ²⁾ verwiesen in diesem Zusammenhang bereits 1942 auf die Empfehlungen der (1.) schwedischen Bevölkerungskommission ³⁾ und glaubten, daß eine grundlegende Änderung der englischen Gesellschafts- und Wirtschaftsform die Geburtenrate möglicherweise beeinflussen werde. Den Autoren scheinen dabei aber sehr viel weitergehende Reformen vorzuschweben, als sie von Beveridge und (später) von der Royal Commission on Population vorgeschlagen worden waren. Resignierend stellen sie fest, daß der moderne Kapitalismus - wie er in England bestehe - das Aussterben des englischen Volkes bedeute. ⁴⁾ Das einzige, was der Staat zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums tun könne und solle, seien Maßnahmen, die dem Rückgang der Sterblichkeit dienten. ⁵⁾ Eine ähnliche Haltung nahm 1936 auch Enid Charles ein. ⁶⁾ Auch sie sah keine Möglichkeit, den - ihrer Meinung nach - verhängnisvollen Ablauf der Bevölkerungsentwicklung zu ändern.

1) Zit.n. R. und K. Titmuss, "Parent's Revolt", a.a.O., S. 112 und S. 119.

2) Vergl. R.u.K. Tismuss, "Parent's Revolt", a.a.O., S. 112 ff..

3) Vergl. S. 185 .

4) "Modern capitalism is promoting the extinction of society", zit.n. R.u.K. Tismuss, "Parent's Revolt", a.a.O., S. 117.

5) Sinngemäß zit.n. R. Tismuss, "Poverty and Population", London, Macmillan and Co., 1938, S. 32 ff. und S. 309.

6) "The conclusion is that the laissez-faire economy is a biologically self-destructive arrangement of man's social life...", zit.n. Enid Charles, "The Menace...", a.a.O., S. 205.

Diese Autoren waren sich mit J. Jewkes, J.C. Flugel und anderen darin einig, daß sie Maßnahmen einer allenfalls wirksamen Bevölkerungspolitik, wie sie die englische Regierung unter Umständen ergreifen könne, ablehnten. Sie sprachen sich dabei besonders gegen gewisse Empfehlungen aus, die weitreichende direkt-finanzielle Vergünstigungen vorsahen. Auf schärfste Kritik stieß dabei der Plan Harrod's ¹⁾ wohl nicht zuletzt deshalb, weil es sich hier um einen sowohl weitreichenden als konkreten und detaillierten Vorschlag handelte. J. Jewkes räumte zwar ein, daß die Geburtenrate durch derartige Maßnahmen möglicherweise erhöht werden könne. Gleichzeitig sah er aber unabsehbare wirtschaftliche und soziale Gefahren. ²⁾ Grundsätzlich lassen sich manche dieser Argumente genausogut gegen gewisse - wenn auch einige Jahre später vorgebrachte - Empfehlungen der Royal Commission geltend machen.

Im einzelnen wurde kritisiert, daß die von Harrod vorgesehenen Beitragszahlungen die ledigen und weniger kinderreichen Familien überaus stark belasten würden. Vor allem gelte dies für die Bezieher niedrigerer und mittlerer Einkommen. In manchen Bevölkerungsgruppen mit noch relativ hohen Geburtenraten würden die verantwortungsbewußten Eltern (die die Zahl ihrer Kinder beschränkten) für ihr Verhalten bestraft, während man verantwortungslose Eltern auf deren Kosten belohne. Weiterhin wandte man sich gegen unterschiedlich hohe allowances; es sei nicht zu vertreten, manchen Bürgern für die gleiche "Leistung" mehr zu "zahlen" als anderen. ³⁾ Sobald die Geburtenrate eine bestimmte Höhe erreicht haben werde, müsse außerdem mit einer generellen Senkung der allowances gerechnet werden. Dadurch enttäusche man aber die

1) Vergl. S. 117 ff..

2) Sinngemäß zit.n. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S. 120.

3) Vergl. J. Jewkes, "The Population Scare", a.a.O., S. 120 ff., ebenfalls E. Grebenik, "Two Reports on Population", a.a.O., S. 104; der Autor wendet sich in diesem Zusammenhang auch gegen die Auffassungen der Royal Commission; vergl. auch Allan M. Cartter, "Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 227.

berechtigten Erwartungen all der Eltern, die bereits 1 - 2 Kinder hätten und die bereit seien, ihre Familien weiter zu vergrößern. Der Plan Harrod's veranlasse die Eltern dazu, in möglichst kurzer Zeit möglichst viele Kinder zu haben und trage damit zur Gesundheitsschädigung vieler Frauen bei. Ebenso werde das Familien- und Eheleben durch derartige Maßnahmen noch mehr von rational-wirtschaftlichen Erwägungen beeinflusst.

Diese Kritik gleicht in vielem den Einwänden, die später von der Royal Commission gegen manche weitreichende bevölkerungspolitische Forderungen vorgebracht wurden. Es muß betont werden, daß J. Jewkes und andere ihre bevölkerungspolitischen Ansichten bereits einige Jahre vor dem Beginn der Untersuchungen der Royal Commission vertraten. Sie konnten ihre Argumente deshalb nicht auch gegen die Empfehlungen der Kommission ins Feld führen. Grundsätzlich kann jedoch gesagt werden, daß sie - im Gegensatz zu den Mitgliedern der Kommission - zu dem Ergebnis kamen, man solle auf quantitativ-bevölkerungspolitische Maßnahmen überhaupt verzichten. Diese Meinung wurde auch nach dem Erscheinen des Berichts der Royal Commission vertreten. In einer Diskussion über den Bericht formulierte einer der Kritiker seine Auffassung so, "daß erstens niemand wisse, wie man - unter den gegebenen Umständen - die Geburtenrate beeinflussen könne, und daß zweitens keine befriedigende Einigung über das anzustrebende quantitativ-bevölkerungspolitische Ziel möglich sein werde". 1)

1) "Mr. W. Perks' ... general conclusion was that it would be folly or worse to try to control the population of the country. He held that view for two very good reasons: first, no one knew how to do it, and secondly, there was not and would not be any agreed target", zit.n. Institute of the Actuaries, "Report of the Royal Commission on Population: Abstract of Discussion", a.a.O., S. 49.

IV. Zusammenfassende Darstellung der Haltung der Royal Commission im Vergleich zu anderen in England vertretenen Auffassungen.

In den vorangegangenen Abschnitten wurde darzulegen versucht, daß und weshalb die Haltung der englischen Bevölkerungswissenschaft in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums uneinheitlich war. Im wesentlichen wurden dabei drei verschiedene Auffassungen vertreten und der Regierung mithin drei verschiedene bevölkerungspolitische Verhaltensweisen empfohlen: Eine Gruppe von Bevölkerungswissenschaftlern und anderen an bevölkerungspolitischen Fragen Interessierten forderte eine nachdrückliche und sehr weitgehende staatliche Geburtenförderung, während von anderer Seite verlangt wurde, daß der Staat auf alle Versuche zur Beeinflussung der quantitativen Bevölkerungsentwicklung verzichte. Gegenüber diesen beiden extremen Auffassungen bezog die Royal Commission in gewissem Sinne eine Kompromißstellung.

Die Kommission kam in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß die Regierung bestimmte Maßnahmen durchführen solle, die nach Ansicht der Kommission geeignet waren, eine geringfügige Erhöhung der Geburtenrate herbeizuführen. In der grundsätzlichen Frage, nämlich ob der Staat Geburtenförderung betreiben solle oder nicht, nahmen die Verfasser des Berichts eindeutig Stellung und gerieten damit in Gegensatz zu den Gegnern der staatlichen Bevölkerungspolitik. Dem Vorsitzenden der Royal Commission ¹⁾ fiel es dennoch verhältnismäßig leicht, die von dieser Seite erhobenen Einwände zurückzuweisen.

Bei der Auswahl und der Formulierung ihrer Empfehlungen wies die Kommission immer wieder darauf hin, daß die vorgeschlagenen Maßnahmen allein aus sozialpolitischen und humanitären

1) Vergl. die Stellungnahme Sir Hubert Henderson's in Institute of the Actuaries, "Report of the Royal Commission on Population: Abstract of Discussion", a.a.O., S. 51 - 52; Royal Statistical Society, "A Discussion...", a.a.O., S. 40 - 42.

Gründen gerechtfertigt seien und nichts mit Bevölkerungspolitik im populationistischen Sinne des Wortes zu tun hätten.

Auch die Royal Commission war nicht völlig davon überzeugt, ob die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen zu dem angestrebten Erfolg führen würden. Sie vertrat jedoch den von der Mehrzahl der modernen Bevölkerungswissenschaftler anerkannten Standpunkt ¹⁾, daß Wirtschafts-, Sozial- und Steuerpolitik einerseits und Bevölkerungspolitik andererseits nicht als voneinander getrennte Gebiete betrachtet werden könnten. Da ihr Ziel nur in einer geringfügigen Steigerung der Geburtenrate bestand, hielt sie die vorgeschlagenen Maßnahmen für ausreichend, um eine gleichbleibende Gesamtbevölkerungszahl Englands sicherzustellen. ²⁾ Die gleichen bevölkerungspolitischen Argumente, mit denen sich Malthus seinerzeit gegen die "poor laws" gewandt hatte, dienten der Royal Commission 150 Jahre später dazu, gewisse sozialpolitische Maßnahmen zu fordern. Der Vorwurf, die Kommission habe die Probleme der Bevölkerungspolitik ³⁾ zu sehr unter rein materiellen

1) "It is, in fact, impossible to distinguish sharply between governmental action regarding population and governmental action regarding the economic security of families prompted by humanitarian considerations, popular demand and the social responsibility of democratic government in the modern world notably with respect to such measures as family allowances systems, health services...", zit.n. Frank Lorimer, "European Governmental Action Regarding Population", in Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 262, March 1949, S. 56 - 61, bes. S. 56.

2) "In effect, the Commission said, with regard to the bearing of what was happening to policy, that there was nothing in the current rate of reproduction... to cause any serious alarm or misgiving; there was nothing in it to justify any population policy as such - that is to say, a policy based primarily on stimulating the birth-rate", (Stellungnahme Sir Hubert Henderson's) in Institute of the Actuaries, "Report of the Royal Commission on Population: Abstract of Discussion", a.a.O., S. 51 - 52.

3) "Mr. W. Perks...believed that the almost completely materialistic approach of the Royal Commission was fundamentally wrong", zit.n. Institute of the Actuaries, "Report of the Royal Commission on Population", a.a.O., S. 48.

Aspekten gesehen und behandelt, erscheint gerade in diesem Zusammenhang als nicht ganz unberechtigt.

Die Angriffe, die von den Befürwortern einer weitergehenden Bevölkerungspolitik gegen die Royal Commission erhoben wurden, richteten sich vor allem gegen die Beurteilung der Bevölkerungssituation durch die Kommission und die im Bericht vertretene quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung.¹⁾ Indem die Kommission lediglich die Erhaltung der bestehenden Gesamtbevölkerungszahl anstrebte, stand sie im Gegensatz zu Harrod und anderen. Möglicherweise hätten auch die Mitglieder der Royal Commission im Falle einer effektiven Gefährdung ihres Zieles weitergehende Maßnahmen vorgeschlagen. Zum damaligen Zeitpunkt hielten sie jedoch die im Bericht gegebenen Empfehlungen für ausreichend und gerechtfertigt. Nach ihrer Ansicht konnte erst dann an weitergehende Maßnahmen gedacht werden, wenn die Bevölkerungsentwicklung dazu begründeten Anlaß gebe. Selbst dann dürfte jedoch die Kommission nicht bereit gewesen sein, von der im Bericht vorgezeichneten Konzeption abzugehen.

1) Vergl. Ian Bowen, "A Note...", a.a.O., S. 170.

D. Die Bevölkerungspolitik der englischen Regierung in neuerer Zeit.

Die vorangegangenen Ausführungen ließen erkennen, daß der englischen Regierung zahlreiche und teilweise sehr unterschiedliche bevölkerungspolitische Anregungen und Forderungen unterbreitet wurden. Anschließend soll untersucht werden, wie sich die Regierung in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums tatsächlich verhalten hat. Die Maßnahmen, die in den vergangenen 20 - 30 Jahren getroffen wurden, finden besonderes Interesse.

Aus Zweckmäßigkeitsgründen gliedert sich die nachfolgende Untersuchung in drei Abschnitte. Zu zeigen sein wird:

- (i) welche Maßnahmen die Regierung im einzelnen getroffen hat;
- (ii) ob und inwieweit die Regierung den Empfehlungen der Royal Commission folgte;
- (iii) welche Gemeinsamkeiten und Gegensätze zwischen der Bevölkerungspolitik Englands und der einiger anderer europäischer Länder bestehen.

I. Maßnahmen der englischen Regierung zur Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums.

Noch 1954 äußerte D.V. Glass ¹⁾, einer der bekanntesten britischen Bevölkerungswissenschaftler, daß man von einer englischen Bevölkerungspolitik eigentlich kaum sprechen könne. An dieser Ansicht, der man in der Literatur sehr häufig begegnet, dürfte sich auch in der Zwischenzeit kaum etwas geändert haben. In der Tat lassen sich in England kaum

1) Sinngemäß zit.n. D.V. Glass, in seinem Vorwort zu Hope T. Eldridge "Population Policies...", a.a.O., S. ix.

Versuche erkennen, die ausschließlich auf die Steigerung der Geburtenrate ausgerichtet waren. Demgegenüber kann man allerdings auch ebensowenig von einer bewußt geburtenfeindlichen Politik sprechen.

Die englische Regierung hat in den vergangenen 20 - 30 Jahren zweifellos eine Reihe von Maßnahmen getroffen, die den Verlauf der quantitativen Bevölkerungsentwicklung mehr oder minder stark beeinflußt haben.

Unter bevölkerungspolitischen Aspekten sind besonders solche staatlichen Schritte zu beachten, von denen sich die Regierung und/oder die Bevölkerungswissenschaftler im voraus eine Steigerung der Geburtenrate erhofften. Grundsätzlich kann es sich hier um Maßnahmen einer populationistischen wie einer sozialen Bevölkerungspolitik handeln. Im Gegensatz dazu stehen alle staatlichen Interventionen, deren geburtenfördernder Effekt sich völlig unbeabsichtigt ergab. Im Sinne einer weitergehenden Definition sind sie zwar ebenfalls als "Maßnahmen einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums" zu betrachten und haben möglicherweise mehr als alle anderen staatlichen Schritte zu dem Geburtenanstieg der Nachkriegszeit beigetragen. ¹⁾ Es erscheint jedoch nicht angebracht, etwa die gesamte staatliche Lebensmittelpreispolitik oder gar die Kreditpolitik der Bank of England u.a. als Bestandteile der englischen Bevölkerungspolitik aufzufassen. Auch bei der Beurteilung mancher sozialpolitischer Maßnahmen dürfte es oftmals schwer zu entscheiden sein, ob es sich dabei noch um Bevölkerungspolitik im Sinne der hier verwendeten Definition ²⁾ handelt.

1. Steuerliche Vergünstigungen.

Die steuerliche Begünstigung kinderreicher Familien gehört zu

1) Vergl. Rep. Royal Com. S. 136.

2) Vergl. S. 12 .

den traditionellen Maßnahmen einer geburtenfördernden staatlichen Politik. Zahlreiche europäische Herrscher versuchten vor allem im 17. und anfangs des 18. Jahrhunderts, auf diesem Wege das natürliche Wachstum ihrer Bevölkerungen zu fördern. Typisch für diese Politik ist ein Erlaß Colberts aus dem Jahre 1666, wonach alle Verheirateten bis zum Alter von 26 Jahren von allen Steuern und Abgaben befreit wurden, sofern sie die Ehe vor ihrem 20. Geburtstag geschlossen hatten. Väter von zehn und mehr Kindern, von denen allerdings keines Priester oder Nonne sein durfte, genossen diese Vergünstigungen zeit ihres Lebens. ¹⁾ Ähnliche Verordnungen wurden damals nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen europäischen Ländern erlassen. ²⁾ Unter Umständen liegt eine Begünstigung kinderreicher Familien jedoch auch dann vor, wenn Unverheiratete oder Kinderlose mit entsprechenden zusätzlichen Steuern belastet werden. Beispiele für die sogenannte "Hagestolzsteuer" sind ebenfalls in großer Zahl bekannt. Steuersätze, die in dieser Art nach Maßgabe des Familienstandes oder der Familiengröße erheblich variieren, lassen zumindest vermuten, daß es sich hierbei um staatliche Förderungsmaßnahmen handelt.

Grundsätzlich können alle Steuern daraufhin untersucht werden, ob und inwieweit sie familienfreundlichen bzw. familienfeindlichen Charakter aufweisen. In neuerer Zeit erschien den Regierenden jedoch vor allem die Einkommensteuer als für derlei Manipulationen geeignet, während sich die bevölkerungspolitischen Auswirkungen anderer Steuern meist unbeabsichtigt ergaben. Besonders gilt dies für England, wo selbst Einkommensteuervergünstigungen nur bedingt als bevölkerungspolitische Maßnahmen betrachtet werden können.

1) Zit. n. W.D. Borrie, "Population Trends and Policies", a.a.O., S. 147.

2) Vergl. u.a. E. Frohneberg, "Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik im Zeitalter des Merkantilismus...", a.a.O.

Bis zum Jahre 1909 nahm der Gesetzgeber im Rahmen der Einkommensteuervorschriften keine Rücksicht auf Familienstand oder Kinderzahl des Steuerpflichtigen. ¹⁾ Kinderfreibeträge waren erstmals im "Finance Act" von 1909 vorgesehen. Alle Einkommensbezieher, die jährlich zwischen £ 160 ²⁾ - £ 500 verdienten, waren berechtigt, für jedes ihrer Kinder bis zum Alter von 16 Jahren £ 10 von der Gesamtsumme des zu versteuernden Einkommens abzuziehen. Bei den damaligen Steuersätzen bedeutete dies eine maximale jährliche Steuerersparnis von 7 sh. 6 d. pro Kind. Von den rund 18 Mill. Einkommensbeziehern des Jahres 1910 zogen etwa 3,5 Mill. Nutzen aus dieser Neuregelung. In unregelmäßigen Abständen wurden die Kinderfreibeträge später schrittweise erhöht und der Berechtigtenkreis erweitert. Der "Finance Act" von 1918 gestattete erstmals einen Freibetrag für die Ehefrau, sodaß sich die Einkommensteuer von nun an auch nach Maßgabe des Familienstandes unterschied. Seit 1919 bewilligte der Gesetzgeber auch Steuervergünstigungen für Jugendliche über 16 Jahre, sofern diese höhere Schulen oder Universitäten besuchten ("Full time instruction at an established educational institution"). ³⁾

In einzelnen Jahren wurden die "Children's Allowances" wie folgt festgesetzt: ⁴⁾

1938/39	1940/41	1947/48	1951/52	1952/53	1955/56
£ 60	£ 50	£ 60	£ 70	£ 85	£ 100

-
- 1) Zit. n. Allan M. Cartter, "Income Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 218-219; auch in den folgenden Ausführungen wird weitgehend auf diese Quelle Bezug genommen.
 - 2) Die Steueruntergrenze betrug damals £ 160, d.h. alle Personen mit geringeren Einkommen waren von vornherein von jeder Einkommensteuerzahlung befreit.
 - 3) Zit. n. Allan M. Cartter, "Income Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 219.
 - 4) Zit. n. "Annual Abstract of Statistics", No. 94, 1957, a.a.O., S. 263, Table 299.

Nach einer vorübergehenden Verminderung des Freibetrages in den Jahren des 2. Weltkrieges steigerten sich die für Kinder gewährten steuerlichen Vergünstigungen in der Nachkriegszeit recht erheblich. Obwohl der Freibetrag seit 1955/56 nicht mehr generell erhöht wurde, bedeutete eine 1957 beschlossene Regelung weitere Vorteile für Eltern, deren Kinder über 11 Jahre alt waren. Seit damals beträgt die "children's allowance" für Kinder im Alter von 11 - 16 Jahren £ 150. In ähnlich starkem Ausmaße erhöhte der Gesetzgeber auch den Freibetrag für die Ehefrau. ¹⁾

Obwohl die beträchtliche Erhöhung der Freibeträge auf eine zunehmend familienfreundlichere Haltung des Staates schließen läßt, bleibt zu untersuchen, welche Bevölkerungskreise Nutzen aus den Kinderfreibeträgen zu ziehen vermochten, wie hoch die Steuerersparnisse bestenfalls sein konnten und wieviel sie den Staat (an Steuerausfällen) kosteten. Die Beantwortung dieser Fragen ist deshalb mit Schwierigkeiten verbunden, weil die für diesen Zweck erforderlichen statistischen Angaben teilweise fehlen.

Generell kann jedoch gesagt werden, daß die meisten englischen Einkommensbezieher lange Zeit keine oder nur sehr geringe Einkommensteuern zu zahlen hatten. Teilweise lag ihr Einkommen unter der Freigrenze, teilweise waren sie aufgrund der zulässigen allowances (Freibetrag für die Ehefrau, earned income allowance u.a.) von jeglicher Einkommensteuerzahlung befreit. Unter bevölkerungspolitischen Aspekten ist jedoch allein das Ausmaß einer allfälligen Erhöhung des monetären Familieneinkommens aufgrund von Kinderfreibeträgen entscheidend.

Noch 1938 zahlten in England lediglich 3,7 Mill. Personen ²⁾ überhaupt Einkommensteuer und konnten mithin in den Genuß

1) Zit. n. "Annual Abstract of Statistics", No. 94, 1957, a.a.O., S. 263, Table 299.

2) Zit. n. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O. S. 25.

von Freibeträgen gelangen. Bis 1946/47 hatte sich ihre Zahl jedoch stark erhöht (12,250 Mill.) - wohl vornehmlich infolge der erheblichen Steigerung der Nominaleinkommen in den vorangegangenen Jahren. Diese Entwicklung setzte sich auch in den folgenden Jahren fort. Von annähernd 26 Mill. Einkommen über £ 50 jährlich wurden 1957/58 20,9 Mill. als "incomes subject to tax" bezeichnet. Immerhin blieben auch davon noch 2,8 Mill. von jeglicher Einkommensteuerzahlung befreit. ¹⁾ Diejenigen Einkommen, die nur geringfügig höher lagen und deshalb nur mit wesentlich niedrigeren Sätzen besteuert wurden, waren auch in den vergangenen Jahren noch sehr zahlreich. ²⁾ Für alle anderen Bürger erhöhte sich der Wert der Kinderfreibeträge gleichzeitig, weil die Steuersätze in den Kriegs- und Nachkriegsjahren erheblich heraufgesetzt wurden. ³⁾ Die Bezieher sehr hoher Einkommen (über £ 2000 jährlich) hatten seit 1956/57 darüberhinaus den Vorteil, daß sie die ihnen zustehenden allowances über £ 140 von der Gesamtsumme ihres zu versteuernden Einkommens absetzen konnten und somit ein größerer Teil ihres Einkommens nicht mehr in den Bereich der sehr hohen "sur-tax"-Sätze fiel. ³⁾ Abgesehen von dieser Neuregelung richtete sich die Maximalhöhe der effektiven Steuerersparnis nach dem jeweiligen Satz der "standard rate". Sofern das Einkommen des Steuerpflichtigen hoch genug war, um alle in Frage kommenden allowances voll ausnutzen zu können, erhöhte sich sein verfügbares Einkommen aufgrund der Kinderfreibeträge pro Kind im Jahre 1947/48 um £ 27.10.0, im Jahre 1951/52 um £ 40.7.6 ⁴⁾ und im Jahre 1957/58 (für ein über

1) Auf Anfrage mitgeteilt von der Information Division der "Treasury Chambers".

2) Vergl. "Annual Abstract of Statistics", No. 94, 1957, a.a.O., S. 264, Table 300.

3) Vergl. "Annual Abstract of Statistics", No. 94, 1957, a.a.O., S. 263, Table 299.

4) Für 1947/48 und 1951/52 zit. n. Allan M. Cartter, "Income Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 224.

16jähriges Kind) um £ 63.15.0. 1)

Weil die übrigen allowances in den vergangenen Jahren ebenfalls beträchtlich heraufgesetzt wurden und die Einkommen vieler Engländer nicht über eine gewisse Höhe 2) stiegen, können die an sich möglichen Maximal-Steuerersparnisse auch heute nur von einem Teil der englischen Eltern gemacht werden. Die Kritik R.F. Harrod's, Allan M. Cartter's und anderer, die auf die offenkundigen Mängel dieser familienfördernden Maßnahme hinwiesen, besteht deshalb nach wie vor zu Recht.

R.F. Harrod 3) rechnet vor, daß ein Freibetrag von £ 100 bei einer angenommenen "standard-rate" von 7 sh 6 d. eine höchstmögliche Steuerersparnis von £ 37/10 mit sich bringen würde. Unter Berücksichtigung der übrigen allowances müßte der Vater einer Familie mit vier Kindern mindestens £ 906.5.0 (also mehr als DM 10.000) jährlich verdienen, um in den vollen Genuß des Kinderfreibetrages für das vierte Kind zu kommen. Trotz der Steigerung der Nominaleinkommen, und unter Berücksichtigung der erhöhten "standard-rate" ziehen sehr viele englische Familien (besonders die kinderreichen) keinen oder nur geringen Vorteil aus den gewährten Kinderfreibeträgen. Angesichts der Besonderheiten des englischen 4) Einkommensteuersystems erreichen Maßnahmen, die darauf begrenzt sind, das zu versteuernde Einkommen zu vermindern, um auf diese Weise die wirtschaftlichen Belastungen kinderreicher Familien zu verringern, weite Kreise der Bevölkerung überhaupt nicht. Zuzugeben ist allerdings, daß im Zuge der jüngsten Entwicklung - sowohl bei den Einkommen wie bei den Steuersätzen bzw. bei den allowances bedeutend mehr Einkommensbezieher von Kinderfreibeträgen profitieren als dies noch 1947/48

1) Berechnet auf der Basis eines Jahreseinkommens bis zu £ 2000.

2) Vergl. "Annual Abstract of Statistics", No. 94, 1957, a.a.O., S. 264, Table 300.

3) Zit. n. "Memoranda R.F. Harrod", a.a.O., S. 88.

4) Diese Aussage gilt nicht nur im Hinblick auf England, vergl. dazu auch S. 172 ff..

oder gar in den Vorkriegsjahren der Fall war. Begünstigt werden jedoch auch heute vor allem die 1-2 Kind-Familien der mittleren Einkommensschichten und kinderreiche Eltern mit hohen Einkommen.

Die Kosten, die dem Staat aufgrund dieser Regelungen entstehen, waren seit Kriegsende recht erheblich. Allan M. Cartter¹⁾ schätzt den durch Kinderfreibeträge bedingten Steuerausfall für das Finanzjahr 1948/49 auf rund £ 360 Mill. . Möglicherweise liegt diese Schätzung etwas hoch, da die gleichen Kosten für das Jahr 1958/59 offiziell nur mit £ 320 Mill. angegeben werden.²⁾

Mit ziemlicher Sicherheit darf gesagt werden, daß die von der englischen Regierung insgesamt gewährten Vergünstigungen im allgemeinen nicht ausreichen, um die vollen Kosten zu decken, die den Eltern durch ihre Kinder entstehen. Auch die erwähnten Steuerfreibeträge (bzw. die durch sie bedingten Steuerersparnisse) tragen lediglich zur Verbesserung der materiellen Lage mancher Familien bei. Ob die "Income-Tax Allowances" auf quantitativ-bevölkerungspolitische Gründe und/oder Argumente der persönlichen Leistungsfähigkeit zurückzuführen sind, dürfte im einzelnen schwer zu entscheiden sein. Immerhin lassen einige Passagen der Budget-Rede des Schatzkanzlers aus dem Jahre 1935 erkennen, daß bereits damals bevölkerungspolitische Absichten eine Rolle spielten.³⁾ Ohne Zweifel hat die bevölkerungspolitische Diskussion auch in den folgenden Jahren

1) Zit. n. Allan M. Cartter, "Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 220.

2) Zit. n. "Hansard" vom 31.3.1958.

3) "The Chancellor of the Exchequer when introducing the budget last year, used the following words: 'I must say that I look upon the continual diminution of the birth-rate with considerable apprehension...I think that if to-day we can give even a little help to those who are carrying on the race, the money will not be wasted'. The Chancellor accompanied these remarks with the announcement that he proposed to modify both the personal allowance of the married taxpayer and the children's allowances", zit. A.M. Carr-Saunders, "World Population", a.a.O., S. 328-329.

Jahren die Handlungsweise der Regierung zunehmend beeinflusst. So dürfte die wiederholte Heraufsetzung der Kinderfreibeträge seit Kriegsende nicht nur mit der fortschreitenden Geldentwertung ¹⁾ - durch die der Realwert der seitherigen Steuerersparnisse ja vermindert wurde - zu begründen sein, sondern ebenso sehr mit bevölkerungspolitischen Absichten.

Für sich allein betrachtet, und im Hinblick auf ihre praktischen Auswirkungen stellen die in England gewährten steuerlichen Vergünstigungen in gewissem Sinne einseitige Förderungsmaßnahmen dar. Ob Kinderfreibeträge unter den gegebenen Bedingungen allein aus Gründen der steuerlichen und sozialen Gerechtigkeit vertreten werden können, dürfte aber teilweise auch von dem Umfang und der Wirkungsweise der übrigen familienfördernden staatlichen Maßnahmen abhängen.

2. Kindergelder (Family Allowances).

Neben den Kinderfreibeträgen sind die von der englischen Regierung gewährten Kindergelder als eine der wesentlichsten direkt-finanziellen Maßnahmen zu betrachten.

Die wichtigsten Bestimmungen eines Gesetzes vom 15.6.1945 ²⁾ sahen vor, daß der Staat für jedes schulpflichtige ³⁾ Kind einer Familie, mit Ausnahme des ältesten, eine Kinderbeihilfe (family allowance) von 5 sh. wöchentlich zu zahlen habe. Alle Familien mit mehr als einem Kind kamen somit in den Genuß dieser allowance, gleichgültig wie hoch das Einkommen der Eltern war. Der "Family Allowances Act" trat 1946 in Kraft und ist weitgehend als Erfolg der Initiative Sir William Beveridge's ⁴⁾ zu werten. Beveridge hielt diesen Be-

1) Vergl. S. 108, Fußnote 1).

2) Family Allowances Act, 8 & 9 Geo. 6 CH. 1, London HMSO, 1945.

3) Die "Education Acts" von 1944 (für Schottland 1945) erhöhten das schulpflichtige Alter auf 15 Jahre. Diese Neuregelung trat 1947 in Kraft, zit. n. Rep. Royal Com., S. 142.

4) Vergl. Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", a.a.O., bes. S. 154 ff..

schluß des Parlaments für "den bedeutsamsten Bruch mit alten Traditionen, hervorgerufen durch den Einfluß einer neuen Idee". ¹⁾ Diese Ansicht bezog sich weniger auf die recht bescheidene Höhe der gewährten Kindergelder (£ 13 jährlich) als vielmehr auf die Tatsache, daß der Staat zum ersten Mal in der englischen Geschichte alle Eltern mit mehr als einem Kind aus Steuermitteln direkt unterstützte.

Durch ein Ergänzungsgesetz aus dem Jahre 1952 ²⁾ wurde das Kindergeld auf 8 sh. wöchentlich erhöht. Das älteste Kind jeder Familie blieb weiterhin unberücksichtigt. Der "Family Allowances and National Insurance Act" von 1956 ³⁾ bestimmte im wesentlichen, daß das Kindergeld für dritte und weitere Kinder 10 sh. wöchentlich betragen solle. Aufgrund der gegenwärtigen Regelung erhalten die englischen Eltern für ihr erstes Kind: keine Beihilfe; für das zweite Kind - vorausgesetzt, daß sich beide im schulpflichtigen Alter befinden - : 8 sh. und für dritte und weitere Kinder jeweils 10 sh.. Eine Familie mit drei unter 16jährigen Kindern erhält somit vom Staat jährlich £ 46.16.0 (rund DM 550,--) allein an Kindergeld. Da die allowances dem Gesamteinkommen der Familie zugerechnet werden und bei der Einkommensteuerveranlagung dieser erhöhte Betrag zugrundegelegt wird ⁴⁾, vermindert sich der Nettowert des Kindergeldes in all den Fällen, in denen das Einkommen der Eltern eine bestimmte Höhe übersteigt. Den größten Vorteil aus diesen Beihilfen ziehen also die kinderreichen Familien der unteren Einkommensschichten. Zu berücksichtigen ist auch, daß gerade in diesen Bevölkerungskreisen

-
- 1) "...the greatest break with old tradition under the influence of a new idea...", zit. n. Allan M. Cartter, "Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 218.
 - 2) Family Allowances and National Insurance Act, 1952, 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz.2. C. 29, London, HMSO, 1952.
 - 3) Family Allowances and National Insurance Act, 1956, 4 & 5 Eliz.2. Ch.50, London HMSO., 1956.
 - 4) Family allowances gelten jedoch als "earned income" und unterliegen damit einer vergleichsweise niedrigeren Besteuerung; vergl. hierzu F. Neumark, "Theorie und Praxis...", a.a.O., bes. S. 204.

eine Erhöhung des verfügbaren Familieneinkommens um wöchentlich 8 sh. bzw. 18 sh. und mehr von größerer Bedeutung sein wird als für vergleichsweise gut gestellte Eltern.

Auch family allowances können - zumindest teilweise - als Bestandteile einer geburtenfördernden staatlichen Politik aufgefaßt werden. Zuzugeben ist, daß die in England gewährten Beträge bei weitem nicht ausreichen, um die Eltern von allen Kosten, die durch ihre Kinder entstehen, zu entlasten. Die 1952 und 1956 verfügten Erhöhungen dürften einmal in den Preissteigerungen seit 1947/48 begründet sein, zum anderen aber auch in dem Bestreben, die relative wirtschaftliche Lage der Kinderreichen weiterhin zu verbessern. Die geringe Mehrzahlung, die seit 1956 für dritte und weitere Kinder gewährt wird, dürfte nicht auf populationistische Absichten des Gesetzgebers zurückgehen, sondern auf der Erwägung beruhen, daß im allgemeinen von drei Kindern mindestens eines in einem Alter steht, in welchem es den Eltern höhere Kosten verursacht als ein Kleinkind.

Von Anfang an hatte man sich in England dazu entschlossen, family allowances als Staatsausgaben zu betrachten. Die erforderlichen Mittel sind ein Teil des Gesamtsteueraufkommens. Bemerkenswert ist, daß die Kosten des family allowances-Programm in jedem Jahr sehr viel niedriger lagen als der durch Kinderfreibeträge bedingte Steuerausfall. Sie betrugen im Finanzjahr 1948/49 rund £ 60 Mill. und kamen etwa $4 \frac{3}{4}$ Mill. Kindern zugute. ¹⁾ Bis 1957/58 stiegen diese jährlichen Kosten auf rund £ 122 Mill. an. ²⁾ Für das Finanzjahr 1958/59 wird mit Gesamtaufwendungen in Höhe von £ 125,250 Mill. gerechnet. ²⁾

Nicht ganz einfach dürfte die Frage nach den Motiven zu be-

1) Zit. n. Allan M. Cartter, "Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain", a.a.O., S. 220.

2) Auf Anfrage mitgeteilt von der Information Division der "Treasury Chambers".

antworten sein, die den Gesetzgeber zu der Verabschiedung der Family Allowances Acts veranlaßten. Im Gegensatz zu dem Bericht Beveridge's finden sich in den genannten Gesetzen dafür keine Anhaltspunkte. Obwohl manche Autoren bestreiten, daß für Beveridge's Vorschläge ¹⁾ quantitativ-bevölkerungspolitische Motive überhaupt mitbestimmend gewesen seien, läßt sich in diesem Punkt eine gegenteilige Ansicht vertreten. ²⁾ Beveridge spricht zwar zunächst nur von zwei Argumenten, die zugunsten der family allowances anzuführen seien ³⁾:

- (i) Unter einem Lohnsystem, das auf die Leistung und nicht auf die Familiengröße des Arbeitnehmers abstelle (was von Beveridge begrüßt wird), bilde Kinderreichtum - neben der Erwerbslosigkeit - den wesentlichsten Grund für die Armut breiter Bevölkerungsschichten;
- (ii) Unterstützung für Kinder werde wohl in Zeiten der Erwerbslosigkeit gewährt, nicht aber, wenn die Eltern beschäftigt seien.

Beveridge's drittes, zusätzliches Argument ist jedoch vorwiegend bevölkerungspolitischen Inhalts. Er hielt es zwar nicht für wahrscheinlich, daß family allowances oder andere direkt-finanzielle Vergünstigungen solche Eltern zu einer Vergrößerung ihrer Familien veranlaßten, die keine oder keine zusätzlichen Kinder haben wollten. Andere würden aber dadurch in die Lage versetzt, sich Kinder überhaupt erst "leisten zu können". Außerdem bedeute eine solche Maßnahme, daß das Interesse des Staates an der Familie und an dem na-

-
- 1) In Teil 6 seines Berichts (S. 153 ff.) schlug B. drei grundsätzliche Reformen vor: 1. family allowances; 2. comprehensive health and rehabilitation services; und 3. maintenance of employment.
 - 2) "Neben der einkommenspolitischen Bedeutung der Kinderbeihilfen hebt Beveridge auch die bevölkerungspolitische hervor", zit. H. Möller, "Der Beveridge Plan", Karlsruhe, C.F. Müller, 1946, S. 14.
 - 3) Sinngemäß zit. n. Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", a.a.O., S. 154.

türlichen Wachstum der Bevölkerung in der Öffentlichkeit bekannt werde. ¹⁾

Beveridge rechtfertigte family allowances somit auf zweierlei Weise. Betrachtet man nur das quantitativ-bevölkerungspolitische Argument, so lassen sich daraus Rückschlüsse auf die Haltung Beveridge's in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums ziehen.

Ohne Zweifel beeinflusste der Bericht Beveridge's die gesamte englische Sozialpolitik der Nachkriegszeit. Es besteht deshalb kein Anlaß, für die Handlungsweise der englischen Regierung - die Beveridge's Empfehlungen ja in vieler Hinsicht befolgte - wesentlich andere Motive anzunehmen. Diese Auffassung läßt sich im Hinblick auf die zahlreichen übrigen sozialpolitischen Maßnahmen der englischen Regierung ebenfalls vertreten. In mehr oder weniger starkem Maße dürften die bevölkerungspolitischen Auswirkungen dieser Schritte auch von der Regierung zumindest beachtet worden sein. Betont werden muß allerdings, daß rein bevölkerungspolitische Absichten wohl kaum entscheidenden Einfluß auf die Maßnahmen der Regierung gehabt hatten.

3. Sozial- und wohlfahrtspolitische Maßnahmen der Kriegs- und Nachkriegszeit.

Das englische Parlament verabschiedete vor allem in den vergangenen 10 - 15 Jahren eine ganze Reihe von Gesetzen, die als beträchtliche sozialpolitische Fortschritte angesehen werden können. Der Gesetzgeber beabsichtigte dabei sicherlich in erster Linie eine Verbesserung der allgemeinen Wohlfahrt und die Erweiterung der sozialen Sicherheit. Nicht ohne Grund spricht man von "der Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates im Nach-

1) Sinngemäß zit. n. Sir William Beveridge, "Social Insurance and Allied Services", a.a.O., S. 154.

kriegsengland", obwohl dessen Befürworter sich noch lange nicht am Ziel ihrer Wünsche zu befinden glauben. ¹⁾

Quantitativ-bevölkerungspolitische Motive dürften oft entweder gar keine oder nur eine sehr untergeordnete Rolle gespielt haben. Hinsichtlich ihrer bevölkerungspolitischen Auswirkungen waren diese Maßnahmen deshalb nur schlecht aufeinander abgestimmt. D.V. Glass und andere Bevölkerungswissenschaftler haben deshalb mit ihrer Feststellung nicht ganz unrecht, daß die englische Regierung keine geplante und umfassende Bevölkerungspolitik treibe. Allerdings dürften gewisse Fortschritte der englischen Politik nicht zu leugnen sein. ²⁾

Es würde zu weit führen, hier auf alle in neuerer Zeit getroffenen Maßnahmen näher einzugehen oder gar zu versuchen, aus den zahlreichen Einzelbestimmungen eine von Anfang an zusammenhängende und umfassende Bevölkerungspolitik der englischen Regierung zu konstruieren. Im folgenden sollen deshalb zunächst lediglich einige der wichtigeren Reformen aufgezeigt und untersucht werden.

Seit der Zeit der ersten "poor laws" ³⁾ kann es als Prinzip der englischen Sozialpolitik angesehen werden, daß lediglich denjenigen Bürgern zu helfen sei, die in eine außerordentliche Notlage geraten waren. Während vieler Jahrhunderte gab es in England deshalb nur eine Minimalfürsorge für solche Personen, die ohne Hilfe buchstäblich hätten verhungern müssen. Trotz gewisser Verbesserungen in den vergangenen 50 -

1) "The recent...acts are great landmarks in the advance towards a social-service state...It should be evident that the shifting of a share of the cost of bringing up children from parents to the community as a whole needs to be carried still further", zit.n. Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", a.a.O., S. 183.

2) Vergl. auch S. 164 ff.

3) Poor laws wurden bereits im 16. Jahrh. erlassen; vergl. G.R. Elton, "An Early Tudor Poor Law", in Economic History Review, Vol. VI, No. 1, Aug. 1953, S.55-67, bes. S. 55.

60 Jahren blieb diese grundsätzliche Einstellung bis zu Beginn des 2. Weltkriegs erhalten. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrh. hatte man zwar die Kinderarbeit verboten (wobei zu bemerken ist, daß die direkt-bevölkerungspolitischen Auswirkungen dieser Gesetze eher als geburtenfeindlich anzusehen sind) und eine gewisse Vorsorge für Waisen, Invalide und Erwerbslose getroffen. All diese Gesetze, Verordnungen und oftmals privaten Initiativen änderten jedoch nur wenig an dem grundsätzlich karitativen Charakter der englischen Sozialpolitik. Die Maßnahmen waren ihrer Art und ihrem Umfange nach minimal und ausschließlich dazu geeignet, die Lage der ärmsten Bevölkerungsschichten zu erleichtern. Es erscheint unangebracht, in diesem Zusammenhang von einer familien- oder gar geburtenfördernden staatlichen Politik zu sprechen, besonders da sich die relative materielle Lage der englischen Familien bis gegen 1939 immer mehr verschlechterte. ¹⁾

Während des 2. Weltkrieges traf die englische Regierung eine Reihe von Maßnahmen, die kinderreiche Familien eindeutig begünstigten und die größtenteils noch bis gegen 1948 in Kraft blieben.

Von besonderer Bedeutung waren die umfangreichen staatlichen Subventionen für lebensnotwendige Güter (Lebensmittel und - in geringerem Umfange - Textilien). Nach den Untersuchungen von J. Hajnal und A.M. Henderson ²⁾ gab die Regierung 1948 insgesamt £ 471,4 Mill. (rund 5,5 Mrd. DM) für solche Subventionen aus. Kinderreiche Familien profitierten davon am meisten. Die familienfreundlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen können nicht bestritten werden. ³⁾

1) Vergl. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., S. 27-28.

2) Zit. n. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., S. 22.

3) Vergl. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., S. 27 ff. .

Seit Kriegsende wurden die Subventionen für Nahrungsmittel und Textilien nach und nach abgebaut. Erhalten blieben aber das "National Milk Scheme" und die Schulspeisung. 1948 erhielten 90 % aller englischen Schulkinder täglich 1/3 pint Milch kostenlos. Ein Unkostenbeitrag zur Schulspeisung wird nur von den Eltern verlangt, die dazu finanziell in der Lage sind. 1)

Während die meisten dieser kriegsbedingten Maßnahmen nur temporären Charakter trugen, strebte der Gesetzgeber nach 1945 einige grundsätzliche Neuerungen an. Dem erwähnten "National Health Service Act" 2) kommt auch unter bevölkerungspolitischen Aspekten große Bedeutung zu. Aufgrund dieses Gesetzes erhalten alle Personen, die den staatlichen Gesundheitsdienst in Anspruch nehmen wollen, sämtliche notwendigen ärztlichen Leistungen und alle für die Behandlung erforderlichen Medikamente kostenfrei. Das gleiche gilt für den Aufenthalt in Krankenhäusern und Genesungsheimen. Geringe Schutzgebühren - bei Rezepten 1 sh. - sollen Mißbräuche verhindern.

Trotz einiger Abänderungen und teilweise lebhafter Kritik 3) blieben die wesentlichen Bestimmungen dieses Gesetzes bis heute in Kraft. Die Einführung des nationalen Gesundheitsdienstes darf als wichtiger Schritt auf dem Wege zum "Social Security State" angesehen werden. Ob der zweifellos familienfreundliche Charakter des Gesetzes vorher erkannt wurde, muß dahingestellt bleiben. Quantitativ-bevölkerungspolitische Überlegungen dürften jedoch nach Ansicht der meisten Autoren unmittelbar keine große Rolle gespielt haben.

Mit einiger Wahrscheinlichkeit kann angenommen werden, daß

1) Sinngemäß zit. n. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., S. 25.

2) Vergl. S. 95.

3) Vergl. "Der nationale Gesundheitsdienst in England. Der Bericht des Guillebaud-Ausschusses", in "Ausländische Sozialprobleme", 6. Jahrg., Folge 6, Juni 1956, S. 71-75.

der britische nationale Gesundheitsdienst eine Verbesserung der allgemeinen Gesundheitsfürsorge mit sich brachte und somit das natürliche Bevölkerungswachstum beeinflußt hat. Darüber hinaus trägt das "national health service"-Programm aber in dreifacher Hinsicht speziell zur Geburtenförderung bei: Einmal entfallen dank ihm alle Kosten, die mit der Entbindung eines Kindes in Zusammenhang stehen oder die bei diesem Anlaß entstehen können. ¹⁾ Die Übernahme der Kosten für Hebamme, Arzt, Krankenhaus u.ä. durch den Staat ist als finanzielle Begünstigung der Eltern zu werten. Zweitens fällt dem Staat die Aufgabe zu, in bestmöglicher Weise Fürsorge für das Leben und die Gesundheit der Mütter zu treffen. Die vielseitigen familien- und geburtenfördernden Aspekte, die sich allein aus der Senkung der Mütter- und Frauensterblichkeit ergeben, bedürfen keiner näheren Erläuterung. Drittens schließlich bedeutet die kostenfreie ärztliche Behandlung und Betreuung der Kinder eine wesentliche Hilfe für die Familien, die ohne den staatlichen Gesundheitsdienst für diese Kosten selbst aufkommen müßten.

Außer den Vergünstigungen im Rahmen des nationalen Gesundheitsdienstes garantierte der "National Insurance Act" von 1946 jeder englischen Mutter bei jeder Geburt eine Mutterschaftsbeihilfe (maternity grant) von £ 4. Im Laufe der Jahre wurde dieser Betrag auf £ 12.10.0 erhöht. Nichterufstätige Frauen erhielten darüberhinaus eine wöchentliche "maternity attendance allowance" von 20 sh. für die Dauer von vier Wochen nach der Entbindung. Berufstätige Frauen hatten zunächst Anspruch auf eine Beihilfe in Höhe von 36 sh. (13 Wochen lang), vorausgesetzt, daß sie in dieser Zeit ihrem Beruf nicht nachgingen. ²⁾ Die heutige Regelung nach dem "Na-

1) In Frage kommen hier nur die sog. "medical items".

2) Vergl. Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", a.a.O., S. 183.

tional Insurance Act" sieht neben den erwähnten Mutterschaftsbeihilfen (maternity grant) zusätzlich eine sogenannte "Home Confinement Grant" von £ 5 vor. Dieser Betrag wird in allen Fällen gewährt, in denen die Geburt zuhause oder in privaten Krankenhäusern stattfand. Ebenfalls erhöht wurden die "Maternity Attendance allowances". Sie betragen für berufstätige Frauen gegenwärtig £ 2.10.0 wöchentlich. Die Zeitspanne, während der diese Beihilfen gezahlt werden, ist auf 18 Wochen verlängert worden. Voraussetzung für die Gewährung der allowances sind gewisse Mindestbeitragszahlungen an die staatliche Sozialversicherung.

Die Ausgestaltung dieses "Maternity Benefits"-Programms zeigt, daß der Gesetzgeber nicht beabsichtigte, die Frauen von außerhäuslichen Beschäftigungen abzuhalten. Auch die nicht unbeträchtlichen Mutterschaftsbeihilfen können nicht ohne weiteres als populationistisch charakterisiert werden, da sich die allowances nicht nach Maßgabe der Kinderzahl steigern. Als geburtenfördernd können diese Maßnahmen insoweit bezeichnet werden, als dadurch möglicherweise ein Teil der Hindernisse aus dem Wege geräumt wird, die vorher viele englische Eltern bewußt oder unbewußt zu einer scharfen Beschränkung ihrer Kinderzahl veranlaßt haben. Ähnlich lassen sich nicht nur die Vergünstigungen im Rahmen des National Health Service-Programms beurteilen, sondern auch einige andere Maßnahmen der englischen Regierung, die im folgenden erwähnt werden sollen.

Der "Education Act" von 1944 verfügte, daß alle schulpflichtigen Kinder alle staatlichen Schulen kostenlos besuchen konnten. Auf den ersten Blick hin mag diese Maßnahme keine bevölkerungspolitische Bedeutung haben. Zu berücksichtigen bleibt aber, daß das schulpflichtige Alter durch das gleiche Gesetz auf 15 Jahre heraufgesetzt wurde und sich die materielle Lage

vieler kinderreicher Familien dadurch verschlechtert hatte.¹⁾ Die Ausdehnung der Schulgeldfreiheit, die heute für alle staatlichen Schulen gilt, war notwendig geworden, um die Belastungen all der Eltern nicht noch zu vermehren, die ihre Kinder zum frühestmöglichen Zeitpunkt berufstätig werden lassen wollten. Eine Vergünstigung bedeutet diese Neuregelung für alle die Eltern, deren Kinder in jedem Fall eine bessere Schulausbildung erhalten hätten. Trotz der großzügigen Gewährung von Stipendien an allen englischen Hochschulen und Universitäten (auch den privaten) blieb der "Education Act" nur ein Schritt auf dem Wege zur völligen und allgemeinen Schulgeldfreiheit. Bedeutung ist dieser Beschränkung deshalb beizumessen, weil der 'standard' der staatlichen Schulen - und mehr noch ihr Renommee - unter dem der privaten liegt. Auch heute werden viele englische Eltern vor allem deshalb auf große Familien verzichten, weil sie ihren einzigen oder wenigen Kindern den kostspieligen Besuch einer "public school" ermöglichen wollen.

Unter den sozialpolitischen Maßnahmen, die gleichzeitig familienfördernden Charakter aufweisen, sind noch eine Reihe von gesetzlich mehr oder minder konkret gefaßten Bestimmungen zu nennen. So empfahl der Gesetzgeber im "National Health Service Act" von 1946, daß sich die kommunalen Gesundheitsbehörden um den Auf- und Ausbau sowie die Organisation des Haushilfe-Dienstes (Home Help Service) kümmern sollten.²⁾ Die Haushilfe zählt somit nicht zu den im Gesetz den Gemeinden vorgeschriebenen Pflichtaufgaben. Grundsätzlich ist die

-
- 1) Vergl. "Memorandum J. Hajnal and A.M. Henderson", a.a.O., S. 29.
 - 2) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf "Haushilfe in England", o.V., in "Ausländische Sozialprobleme", 4. Jahrg., Folge 7, Juli 1954, S. 77-79.

Tätigkeit der "home helps" von den Familien selbst zu bezahlen, allerdings nicht in voller Höhe der anfallenden Kosten. Außerdem tritt im Falle der Bedürftigkeit die Sozialversicherung ein. Den Hauptanteil an den Kosten dieses Dienstes tragen das Ministerium für Gesundheitswesen und die kommunalen Verwaltungen. Nur ungefähr $1/7$ der Kosten - in London sogar nur $1/10$ - werden von den Nutznießern dieses Dienstes gedeckt. Nach den Bestimmungen des "National Health Service Act's" sollen die Hauspflegerinnen u.a. überall dort eingesetzt und angefordert werden können, wo eine kranke, werdende oder stillende Mutter der Pflege bedarf und ihre Betreuung durch Angehörige nicht möglich ist. Da der Aufbau und die Organisation dieses Dienstes Sache der Gemeinden ist, sind die Bedeutung und die Erfolge der "home helps" für die Familie unterschiedlich. In Gemeinden, in denen Hauspflegerinnen erfolgreich arbeiten, übersteigen die Anforderungen meist bei weitem die verfügbare Hilfeleistung. Immerhin waren bereits 1951 in England 21.741 Hauspflegerinnen beschäftigt, die 166.393 Haushalte betreuten.

Ähnlich unterschiedlich verlief die Entwicklung anderer sozialer Dienste, wie Kindergärten und -horte, Mütterberatungsstellen und Gesundheitsstationen. In den Städten stehen im allgemeinen mehr dieser Einrichtungen zur Verfügung als auf dem Lande. Kindergärten und -tagesheime sind generell nicht kostenfrei. Allerdings hilft der Staat bzw. die Gemeinden in Fällen von Bedürftigkeit.

In ähnlicher Weise ist auch die Wohnungspolitik weitgehend Sache der kommunalen Behörden. Eine Wohnraumbewirtschaftung besteht in England nicht, sodaß eine Begünstigung kinderreicher Familien nur dort durchgeführt werden kann, wo die Gemeinden eigene Häuser besitzen oder an Wohnungsbaugesellschaften beteiligt sind. Der Anteil von Häusern und Wohnungen, die sich in dieser oder jener Form in öffentlichem Be-

sitz befinden, dürfte in den vergangenen 10 Jahren zwar gestiegen sein ¹⁾; dennoch gehören auch heute noch die überwiegende Mehrzahl der Wohnungen Privatpersonen. In den Großstädten ist dieser Anteil allerdings höher. So gehören rund 1/3 aller im Stadtgebiet von Birmingham (der zweitgrößten Stadt des Landes) gelegenen Häuser in direkter oder indirekter Form der Stadtverwaltung. ²⁾ Angesichts der vor allem in den Städten herrschenden Wohnungsnot sind die Gemeinden fast überall dazu übergegangen, für freierwerdende Wohnungen oder Neubauten Wartelisten aufzustellen. Jeder Wohnungssuchende, der sich um eine der im allgemeinen preiswerten Wohnungen bemüht, wird in dieser Liste eingestuft. Dabei sind im wesentlichen zwei Faktoren ausschlaggebend: einmal die Dauer der Anwartschaft und zum anderen die Bedürfnislage. Unter dem letztgenannten Gesichtspunkt wird auch die Größe der Familie, d.h. die Kinderzahl berücksichtigt. Zusammenfassend läßt sich sagen, daß eine wirkungsvolle und umfassende Begünstigung Kinderreicher auf dem Gebiet des Wohnungswesens in England nicht besteht, obwohl unter anderen bevorrechtigten Gruppen auch kinderreiche Familien stets dann bevorzugt werden, wenn die kommunalen Behörden überhaupt in der Lage sind, eine entsprechende Politik durchzuführen. Die bis vor kurzem bestehenden Mietpreisvorschriften vermochten an dieser Sachlage ebenfalls nur wenig zu ändern.

Abschließend ist noch auf die Schritte hinzuweisen, die die englische Regierung unternommen hat, um dem Problem des Hausangestelltenmangels zu begegnen. Ähnlich wie in den meisten nord- und westeuropäischen Ländern fanden sich auch in England

1) Noch 1948 befanden sich lediglich 10 % des englischen Hausbesitzes in der Hand des Staates oder der Gemeinden; vergl. Rep. Royal Com., S. 205.

2) Zit. n. "The City of Birmingham Handbook", published by the City of Birmingham Information Department, 1958, S. 115.

seit einiger Zeit kaum noch (weibliche) Arbeitskräfte, die bereit waren, in Haushalten zu arbeiten. An dieser Tatsache vermochte auch die englische Regierung kaum etwas zu ändern, zumal der Mangel an Hausangestellten umso größer sein wird, in je stärkerem Umfang die verfügbaren Arbeitskräfte vollbeschäftigt sind. Eines der Hauptziele der englischen Nachkriegspolitik war die Erhaltung der Vollbeschäftigung. Darin dürfte auch der Grund für die scharfen Bestimmungen zu suchen sein, die das englische Innenministerium gegenüber allen Ausländern aufrechterhält, die in England Arbeit suchen. Ohne Schwierigkeiten machen aber die Behörden überall dann Ausnahmen, wenn ausländische Arbeitskräfte sich bereit erklären, in Mangelberufen tätig zu werden. Mit in erster Linie gilt dies für Hausangestellte, denen bei der Gewährung der Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis keine Hindernisse in den Weg gelegt werden.

Die relativ geringen Löhne, die für ausländische Hausangestellte zum Teil vorgeschrieben sind, erlauben es auch Familien der mittleren Einkommensschichten, sich eine solche Kraft zu leisten. Wenn die erwähnten Maßnahmen auch hauptsächlich aus beschäftigungspolitischen Gründen erfolgt sein dürften, so können ihre familienpolitischen Auswirkungen dennoch nicht übersehen werden. Vorteil aus dieser Regelung ziehen jedoch ausschließlich Familien mit mittleren und hohen Einkommen, da die Kosten für ausländische Hausgehilfinnen voll von den einzelnen Familien getragen werden müssen.

Die Erörterung anderer in England durchgeführter sozial- und bevölkerungspolitischer Maßnahmen soll unterbleiben. Eine weitere Würdigung dieser Politik wird jedoch im Rahmen eines Vergleichs zwischen den Empfehlungen der Royal Commission und den von der Regierung durchgeführten Maßnahmen erfolgen.

II. Die bevölkerungspolitischen Maßnahmen der englischen Regierung im Vergleich zu den Empfehlungen der Royal Commission.

Seit der Veröffentlichung des Berichts der Royal Commission sind fast 10 Jahre vergangen. Es läßt sich daher feststellen, ob und inwieweit die englische Regierung den Empfehlungen dieser Kommission folgte. Zunächst sollen die Unterschiede aufgezeigt werden, die zwischen den von der Royal Commission vorgeschlagenen und den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen bestehen.

1. Die direkt-finanzielle Begünstigung der Familie.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Kommission ihre Vorschläge zur direkt-finanziellen Unterstützung von Familien sehr viel konkreter formulierte als ihre übrigen familienpolitischen Empfehlungen. Die auf diesem Gebiete getroffenen Maßnahmen lassen sich deshalb mit den entsprechenden Forderungen des Berichts am besten vergleichen.

Einer der wichtigsten Schritte, den die Regierung in dieser Richtung unternommen hatte, bestand in der großzügigen Erhöhung der Kinderfreibeträge. Noch bevor der Bericht der Kommission im Jahre 1949 erschienen war, gewährte der Gesetzgeber für jedes Kind einen Freibetrag von £ 60 jährlich. Damit war die Mindestforderung der Royal Commission erfüllt. Ohne von der bisher geübten Praxis abzugehen - wonach die allowance jeweils absolut festgesetzt wurde -, erhöhte man diesen Freibetrag in den folgenden Jahren mehrmals. Die Kommission hatte ihrerseits vorgeschlagen, eine entsprechend dem Einkommen variable Regelung zu treffen. Personen mit einem Jahreseinkommen von £ 2000 wären nach diesem Vorschlag berechtigt gewesen, für jedes Kind jährlich £ 150 vom zu versteuernden Einkommen abzusetzen. Diese Forderung der Royal Commission

blieb teilweise unerfüllt. Die gegenwärtige Regelung mag für Familienväter mit relativ hohen Einkommen (£ 1000 - £ 2000) vergleichsweise weniger vorteilhaft sein - nämlich dann, wenn ihre Kinder jünger als 16 bzw. 11 Jahre sind und somit nur £ 100 bzw. £ 125 abgesetzt werden können. Bedeutsamer ist jedoch, daß die momentan zugebilligten Freibeträge generell hoch sind und Steuerersparnisse auch solchen Familien zugute kommen, deren Einkommen niedriger sind.

In der Praxis dürfte die gegenwärtige Regelung vor allem für Familien mit 1 - 2 Kindern und Jahreseinkommen zwischen £ 500 - £ 900 vergleichsweise günstiger sein: Nach den Empfehlungen der Royal Commission hätte ein Familienvater mit einem Jahreseinkommen von £ 600 nur £ 60 pro Kind absetzen dürfen, bei einem Jahreseinkommen von £ 900 ein Zehntel dieser Summe, also £ 90. Die zur Zeit gültigen Vorschriften erlauben dagegen Abzüge zwischen £ 100 - £ 150, ohne daß dabei die Höhe des Einkommens eine Rolle spielt. Da sich die übrigen allowances in der Zwischenzeit ebenfalls erhöht haben, sind kinderreiche Familien mit relativ niedrigen Einkommen jedoch auch heute kaum in der Lage, in den vollen Genuß der Kinderfreibeträge (bzw. der durch sie bedingten Steuerersparnisse) zu kommen. Zu berücksichtigen bleibt allerdings auch, daß die "standard rate" in den vergangenen Jahren geringfügig gesenkt wurde. Von dieser Steuersenkung profitierten alle Einkommensbezieher, Ledige, kinderlose Ehepaare und Familien. Die relative materielle Lage kinderreicher Familien verschlechterte sich aber aufgrund dieser Maßnahme deshalb, weil der tatsächliche Vorteil aus den Kinderfreibeträgen bei niedrigen Steuersätzen geringer ist: Eine child allowance von £ 100 bedeutet - unter sonst gleichbleibenden Umständen - bei einer "standard rate" von 9 sh. 6 d., daß sich das verfügbare Einkommen um £ 47.10.00 erhöhen kann, bei einer "standard rate" von 8 sh. ist hingegen nur eine maximale Steuerersparnis von £ 40 möglich. Bei einem Vergleich zwischen der steuerlichen Begün-

stigung, wie sie von der Royal Commission vorgeschlagen wurde, und der, die die englische Regierung durchführte, ist festzustellen, daß die gegenwärtige Regelung im ganzen gesehen großzügiger ist als es bei Durchführung der Empfehlungen der Royal Commission der Fall gewesen wäre.

Zu einem anderen Ergebnis kommt man, wenn man die von der Kommission vorgeschlagene mit der tatsächlichen Regelung des Kindergeldes vergleicht. Als der Gesetzgeber sich 1945 erstmals zum Prinzip des in bar zu zahlenden Kindergeldes bekannte, blieb die allowance zunächst geringer, als es den Vorstellungen der Royal Commission entsprach. Auch in den Neufassungen des Gesetzes berücksichtigte das Parlament die Empfehlungen der Kommission nur teilweise. Das Kindergeld wurde zwar auf 8 sh. erhöht, und für dritte und weitere Kinder bewilligte man später sogar 10 sh. . Demgegenüber hatte die Royal Commission eine Mindestallowance von 7 sh. gefordert, die sich für über 11jährige Kinder auf 10 sh. erhöhen sollte. Die vorgeschlagene Staffelung entsprechend dem Alter der Kinder wurde somit nicht verwirklicht, andererseits aber - was die Kommission nicht vorgesehen hatte - eine Staffelung nach Maßgabe der Kinderzahl beschlossen. In der Praxis mag dieser Unterschied deshalb nicht sehr bedeutsam sein, weil in vielen Fällen das älteste von drei Kindern einer Familie bereits 11 Jahre alt sein wird. Trotzdem ist auf die grundsätzlich andersartige Regelung durch den Gesetzgeber hinzuweisen. Berücksichtigt werden muß jedoch stets, daß die in England gewährten allowances vergleichsweise ¹⁾ sehr gering sind und daß die wöchentliche Mehrzahlung von 2 sh. für dritte und weitere Kinder die wirtschaftliche Situation auch ärmerer Eltern kaum beeinflussen dürfte. Weitere Anregungen der Royal

1) Im Vergleich zu den Kindergeldern, die in vielen anderen Ländern gezahlt werden; vergl. S. 174 ff..

Commission bezüglich der Kindergeldregelung wurden ebenfalls nicht befolgt: So erhalten die Familien für ihre jeweils ältesten Kinder bis heute noch kein Kindergeld; außerdem versäumte der Gesetzgeber, statt dessen bei der Geburt erster Kinder eine besondere Pauschalzahlung zu gewähren; nicht verwirklicht wurde auch die Forderung, bei Familien mit mehreren Kindern für die Übergangszeit (solange, bis für jedes Kind family allowances gezahlt würden) anstelle des ältesten Kindes das jüngste nicht zu berücksichtigen.¹⁾ Die unter dem "National Insurance Act" gewährten Geburtenzulagen und Mutterschaftsbeihilfen können allerdings als weitergehende Regelungen angesehen werden, da diese Vergünstigungen sich nicht auf erste Geburten beschränken. Gerade deshalb scheint aber der Gedanke der Kommission im Gesetz nicht verwirklicht worden zu sein, daß die einmalige Pauschalzahlung ja als Ersatz für den Ausfall der family allowances gelten sollte. Ebenso ließ der Gesetzgeber die Forderung unberücksichtigt, daß die Kindergelder vom Zeitpunkt der Schwangerschaft an gezahlt werden sollten und daß sie nicht als Einkommen im Sinne der Einkommensteuervorschriften zu betrachten seien.

Im Hinblick auf die direkt-finanziellen Vergünstigungen läßt sich somit feststellen, daß die von der englischen Regierung getroffenen Maßnahmen insgesamt kaum zu einer großzügigeren Regelung führten, als es die Empfehlungen der Kommission vorsahen. Obwohl das Kindergeld heute 8 sh. bzw. 10 sh. wöchentlich beträgt - was für viele Familien vorteilhafter sein mag -, blieben die Forderungen der Royal Commission in vielen Punkten unerfüllt. Im Vergleich zu den sehr viel weitergehenden Änderungen, die hinsichtlich der Kinderfreibeträge getroffen wurden, blieb die Regierung in der Frage erhöhter Kindergelder recht zurückhaltend. Dieser Eindruck verstärkt sich

1) Ohne eine gleichzeitige Starrelung nach Maßgabe des Alters wäre eine solche Änderung allerdings auch bedeutungslos geblieben.

noch, wenn man berücksichtigt, in welchem hohem Ausmaße sich einerseits die Einkommen in den vergangenen 10 Jahren erhöhten und andererseits die Kaufkraft des £ zurückging. ¹⁾ Im Hinblick auf die in bar ausbezahlten family allowances führte diese Entwicklung auch zu einer Verminderung des Wertes der Kindergelder. Insofern läßt sich nicht behaupten, daß die Forderungen Beveridge's und der Royal Commission ihrem eigentlichen Sinne nach erfüllt worden seien. Auch wenn man berücksichtigt, daß die Preise für lebenswichtige Güter (Grundnahrungsmittel) weniger stark anstiegen als das allgemeine Preisniveau und durch die "purchase tax" Güter des gehobenen Bedarfs sehr viel stärker belastet werden, bedeutet die Erhöhung der family allowances auf 8 sh. bzw. 10 sh. doch in der Hauptsache lediglich eine Angleichung an die gestiegenen Lebenshaltungskosten. Hätte der Gesetzgeber den Empfehlungen der Royal Commission folgen wollen, so wäre eine stärkere Erhöhung des Kindergeldes notwendig gewesen.

Andererseits hatte die nicht unbeträchtliche Steigerung der Löhne und Gehälter ²⁾ zur Folge, daß ein immer größerer Anteil der arbeitenden Bevölkerung Einkommensteuer zu zahlen hatte und somit in der Lage war, in den Genuß der vorgesehenen Kinderfreibeträge zu kommen. Das Argument, daß steuerliche Begünstigungen dieser Art von einem großen Teil der kinderreichen Familien gar nicht ausgenutzt werden könnten, verlor im Laufe der letzten Jahre an Bedeutung. Zu berücksichtigen bleibt allerdings, daß die Erhöhung des verfügbaren Einkommens infolge der Kinderfreibeträge deshalb nur bedingt zu einer Verbesserung der relativen wirtschaftlichen Situation kinderreicher Familien führte, weil die Vergünstigungen teilweise ebenfalls durch den Kaufkraftverlust des Geldes ausgeglichen wurden. Trotzdem darf gesagt werden,

1) Vergl. S. 108, Fußnote 1).

2) Vergl. "Annual Abstract of Statistics, No. 94, 1957", a.a.O., S. 264, Table 300.

daß sich dieses relative Verhältnis zugunsten all jener Eltern verändert hat, deren Einkommen hoch genug sind, um die höchstmöglichen Ersparnisse durch Kinderfreibeträge zuzulassen. Seit 1948/49 erhöhte sich das verfügbare Einkommen pro Kind in all diesen Fällen von £ 27 ("standard rate" 9 sh.) auf mindestens ¹⁾ £ 42.10.00 ("standard rate" 8 sh. 6 d.). Auch wenn man den mittlerweile eingetretenen Kaufkraftverlust berücksichtigt, bedeuten diese Maßnahmen der Regierung eine Verbesserung.

Verwirklicht wurde die Anregung der Royal Commission, den Angehörigen der Streitkräfte zusätzliche Familienbeihilfen zu gewähren. Für alle Dienstgrade richtet sich die Höhe der Besoldung nunmehr auch nach der Anzahl der Kinder. Andererseits hat die Regierung keine Schritte unternommen, um freiwillige Familienausgleichskassen auf berufsständischer Basis zu fördern. Zu bemerken bleibt allerdings, daß die Royal Commission solchen Plänen von vornherein kritisch gegenüberstand.

Bei einem Vergleich des gegenwärtigen Standes der Gesetzgebung mit den Empfehlungen der Royal Commission im Hinblick auf die direkt-finanzielle Unterstützung der Familie kommt man zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:

- (i) Die Maßnahmen der Regierung bestanden im wesentlichen in der Erhöhung der Kindergelder und mehr noch der Steuerfreibeträge; zu erwähnen sind allerdings auch die unter dem "National Insurance Act" gewährten Geburten- und Mutterschaftsbeihilfen, die in dem Umfange, wie sie heute gezahlt werden, von der Kommission nicht empfohlen worden waren.
- (ii) Die zur Zeit gewährten steuerlichen Vergünsti-

1) Bei einem Freibetrag von £ 100, für ältere Kinder sind die Steuerersparnisse höher.

gungen sind weitergehend, als es die Royal Commission für notwendig und angebracht hielt. Obwohl das Parlament die Kindergelder seit Erscheinen des Berichts ebenfalls erhöhte, kann die gegenwärtige Regelung nicht als Erfüllung der Forderungen der Royal Commission angesehen werden.

- (iii) Die Einkommensteuervergünstigungen erreichen heute einen größeren Teil der Bevölkerung, als es die Royal Commission seinerzeit annehmen konnte. Da das Kindergeld aber besonders für die einkommensschwachen und gleichzeitig kinderreichen Familien von größerer Bedeutung ist, begünstigt der Staat Eltern mit mittleren und hohen Einkommen vergleichsweise stärker, als es den Vorstellungen der Kommission entsprach. Ob diese Regelung mit dem Prinzip der relativen gleichen Begünstigung aller Eltern (equal assistance to parents of all classes and income levels) in Einklang steht, muß Auffassungssache bleiben.
- (iv) Die übrigen Empfehlungen der Royal Commission zur direkt-finanziellen Unterstützung der Familien blieben größtenteils unberücksichtigt.

2. Grundsätzliche Unterschiede zwischen der englischen Sozialpolitik und den entsprechenden familienpolitischen Empfehlungen der Royal Commission.

Das Programm der Royal Commission sah außer der direkt-finanziellen Unterstützung der Familien eine Reihe von Maßnahmen vor, deren Auswirkungen gewöhnlich nur unter rein sozialpolitischen Gesichtspunkten beachtet werden. Es kann aber nicht bestritten werden, daß derartige staatliche Interventionen zumindest geeignet sind, auch die quantitative Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen. Aus zwei Gründen

muß der Vergleich zwischen den auf diesen Gebieten durchgeführten und vorgesehenen Maßnahmen allgemeiner Natur bleiben: einmal deshalb, weil die Royal Commission ihre Empfehlungen meist nicht konkret formulierte; zum zweiten würde es über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, wollte man die vielfältigen sozialpolitischen Maßnahmen der englischen Regierung jeweils im einzelnen auf ihre möglichen bevölkerungspolitischen Auswirkungen hin untersuchen und den entsprechenden Anregungen der Royal Commission gegenüberstellen.

Nachdem sowohl die familienpolitischen Empfehlungen der Royal Commission als auch die entsprechenden Maßnahmen der englischen Regierung dargestellt wurden, bleibt festzustellen, daß die staatliche Politik in vieler Hinsicht mit den Vorschlägen der Kommission in Einklang steht. Besonders gilt dies für die Maßnahmen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, der Kinderfürsorge (Kindergärten etc.) und des Erziehungswesens. Einzelne konkrete Forderungen der Royal Commission blieben allerdings unberücksichtigt. Hinzuweisen wäre hier etwa auf den Vorschlag, die Eltern im Rahmen des National Health Service's über die Möglichkeiten und Methoden der Geburtenbeschränkung zu unterrichten, ebenso auf die nichtverwirklichte Forderung, den Familien billige Erholungsmöglichkeiten zu bieten. Im Hinblick auf die verschiedenen family services kann man aber sagen, daß die Regierung, die kommunalen Behörden und - mit deren Hilfe - auch private Organisationen erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um kinderreichen Familien zu helfen. Im allgemeinen gingen die Anregungen der Royal Commission jedoch weiter als die von der Regierung durchgeführten Maßnahmen. Obwohl die meisten dieser Dienste grundsätzlich von allen Bevölkerungsschichten in Anspruch genommen werden können, tragen sie in der Praxis dennoch vielfach nur zur Unterstützung der armen und in Not geratenen Familien bei.

Verschiedentlich wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Gründe, die die englische Regierung zu ihrer sozialpoliti-

schen Aktivität veranlaßten, vorwiegend sozial-, wirtschafts- und allgemeinpolitischer Natur waren. Quantitativ-bevölkerungspolitische Erwägungen hatten nach Ansicht der meisten englischen Bevölkerungswissenschaftler nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Auch Beveridge, dessen sozialpolitisches Programm ja richtungsweisend war und das von der englischen Regierung größtenteils auch befolgt wurde, führt in seinem umfangreichen Bericht nur an einer Stelle quantitativ-bevölkerungspolitische Argumente an. Dabei ist immerhin zu berücksichtigen, daß Beveridge nicht zuletzt auch Bevölkerungswissenschaftler war und daß er der weiteren demographischen Entwicklung Englands lange Zeit mit Sorge entgegensah. In erster Linie dürften nicht-bevölkerungspolitische Gründe für die sozialpolitischen Maßnahmen der englischen Regierung entscheidend gewesen sein. Andererseits kann aus den neueren Maßnahmen der englischen Regierung aber auch geschlossen werden, daß die Regierung die bevölkerungspolitischen Auswirkungen mancher sozialpolitischer Maßnahmen zunehmend stärker beachtet und berücksichtigt hat.

Demgegenüber betonten die Mitglieder der Royal Commission die bevölkerungspolitischen Auswirkungen gewisser sozialpolitischer Maßnahmen von Anfang an sehr viel stärker, obwohl auch sie immer wieder hervorhoben, solche Schritte seien "fully justified on grounds of equity and social welfare." ¹⁾ Gerade hierin scheint auch heute noch ein gewisser Unterschied zwischen den Ausgangspunkten der englischen Politik einerseits und denen der Royal Commission andererseits zu bestehen.

Die meisten der in engerem Sinne sozial- und wohlfahrtspolitischen Maßnahmen wurden bereits vor Erscheinen des Berichts der Kommission entweder beschlossen, eingeleitet oder durchgeführt. Insofern konnte die Regierung den Empfehlungen

1) Vergl. Rep. Royal Com., S. 161.

der Kommission garnicht folgen. Die Fortschritte, die seit 1949 in dieser Richtung gemacht wurden, können deshalb kaum auf die Anregungen zurückzuführen sein, die die Royal Commission seinerzeit gegeben hatte. Nicht übersehen werden darf allerdings, daß sich die Royal Commission mit ihrem Bericht eindeutig hinter die bisher eingeschlagene Sozialpolitik der Regierung stellte und dadurch dazu beitrug, die Widerstände gegen diese Politik und ihre weitere Entwicklung weniger stark werden zu lassen. Wie groß der Einfluß war, den der Bericht in dieser Beziehung auf die Öffentlichkeit und die maßgebenden Politiker ausübte, läßt sich nur schwer abschätzen. Sicher ist nur, daß die Haltung der Royal Commission die Stellung all jener festigte, die für eine familienfreundliche Sozialpolitik eintraten.

Zusammenfassend kann deshalb festgestellt werden : Auf dem Gebiet der Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums durch sozial- und wohlfahrtspolitische Maßnahmen (im engeren Sinne) beschränkte sich die Royal Commission im wesentlichen darauf, die bisher eingeleiteten und durchgeführten Maßnahmen gutzuheißen. Abgesehen von einigen Einzelforderungen, die zudem meist nur in der Form allgemeiner Anregungen vorgebracht wurden, empfahl die Kommission, den bevölkerungspolitischen Aspekten sozialpolitischer Maßnahmen größere Beachtung beizulegen und zusätzliche Schritte in dieser Richtung zu unternehmen. Obwohl viele der von der Regierung getroffenen Maßnahmen geeignet waren, dieser Zielsetzung zu dienen, handelte der Gesetzgeber meist nicht aus bevölkerungspolitischen Motiven. Bedeutsam sind die Empfehlungen der Kommission in zweifacher Hinsicht : Einmal darf es als Verdienst der Royal Commission gewertet werden, daß sie die bevölkerungspolitischen Auswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen erkannte, und zum anderen, daß sie diese Politik mit bevölkerungspolitischen Argumenten begründete, rechtfertigte und ihre Weiterführung und -entwicklung erleichterte.

III. Vergleich mit der Bevölkerungspolitik einiger anderer europäischer Länder.

Die Frage, ob und auf welche Weise der Staat das natürliche Bevölkerungswachstum fördern solle, beschäftigte in neuerer Zeit nicht nur die englischen Bevölkerungswissenschaftler und -politiker. In der Tat trafen die Regierungen der meisten europäischen Staaten früher oder später bevölkerungspolitisch bedeutsame Maßnahmen. ¹⁾

Die Vielzahl und die Unterschiedlichkeit der in einzelnen Ländern unternommenen Schritte legen einen Vergleich mit der Politik der englischen Regierung nahe. Es würde jedoch zu weit führen, die jeweiligen Maßnahmen einander im einzelnen gegenüberzustellen. In den folgenden Ausführungen sollen deshalb lediglich die grundsätzlichen Unterschiede (oder die Gemeinsamkeiten) aufgezeigt werden, die zwischen den jeweiligen bevölkerungspolitischen Verhaltensweisen bestehen. Die Gegensätze und Parallelen, die sich gegenüber der englischen Politik ergeben, tragen dazu bei, das Bild über die Haltung der englischen Regierung in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums abzurunden.

1. Grundsätzliche Unterschiede zur Bevölkerungspolitik Mussolinis und Hitlers.

Die bevölkerungspolitischen Programme, die unter Mussolini in Italien und im Dritten Reich in Deutschland durchgeführt

1) Vergl. Hope T. Eldridge, "Population Policies...", a.a.O. ebenfalls "United Nations": "Economic Measures in Favour of the Family", Department of Social Affairs, New York, 1952.

wurden, weisen hinsichtlich ihrer Grundsätze und typischen Maßnahmen ¹⁾ keine wesentlichen Unterschiede auf. Die englische Regierung hatte zu jener Zeit kaum Schritte zur aktiven Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums unternommen. Dennoch läßt sich die neuere englische Politik (der vergangenen 10-20 Jahre) sehr gut mit der Haltung Mussolinis und Hitlers vergleichen.

Im Gegensatz zur englischen Regierung verfolgten beide Diktatoren ein eindeutig umrissenes quantitativ-bevölkerungspolitisches Ziel : Aus staats- und machtpolitischen Gründen hielten sie ein möglichst starkes natürliches Bevölkerungswachstum für unbedingt notwendig. ²⁾ Sie verheimlichten ihre Absicht nicht, weder vor dem eigenen Volk, noch vor dem Ausland. So erklärte Mussolini bereits am 26. Mai 1927 ³⁾, "daß Italien... zu Beginn der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts eine Mindestbevölkerung von 60 Mill. haben müsse". ⁴⁾ Ähnlich äußerte sich Propagandaminister Goebbels, als er in einer Rede vom 19. Mai 1939 darauf hinwies, "daß die (damalige) Gebietsverteilung nicht aufrechterhalten werden könne, wenn Deutschlands Bevölkerung in den kommenden 50 Jahren erst auf 130 Mill. angewachsen sein werde" - wobei er eine solche Entwicklung nachdrücklich begrüßte. ⁵⁾ Diese Äußerungen, die von

-
- 1) Eingehende Darstellungen - auf die auch in den folgenden Ausführungen Bezug genommen wird - finden sich bei F. Burgdörfer, "Aufbau und Bewegung der Bevölkerung", J.A. Barth, Leipzig, 1935; ders. "Geburtenschwund", Kurt Vowinkel Verlag, Heidelberg-Berlin-Magdeburg, 1942; R.R. Kuczynski, "'Living-Space' and Population Problems", Oxford Pamphlets on World Affairs, No. 8, Oxford, At the Clarendon Press, 1939; W.D. Borrie, "Population Trends and Policies", a.a.O., bes. S. 185-189; D.V. Glass, "The Struggle...", a.a.O., bes. S. 16-48; W.S. Thompson, "Population Problems", a.a.O., bes. S. 415 ff..
 - 2) Vergl. F. Burgdörfer, "Geburtenschwund", a.a.O., bes. S. 119 ff..
 - 3) Aus einer Rede vor der italienischen Kammer; sinngemäß zit. n. R.R. Kuczynski, "'Living-Space'...", a.a.O., S. 10.
 - 4) Die Einwohnerzahl Italiens betrug am 31.12.1925 39,3 Mill.; zit. n. D.V. Glass, "The Struggle...", a.a.O., S. 48.
 - 5) Sinngemäß zit. n. R.R. Kuczynski, "'Living-Space'...", a.a.O., S. 16

den damaligen Machthabern bei jeder sich bietenden Gelegenheit wiederholt wurden, lassen keinen Zweifel an der expansionistischen Zielsetzung ihrer Bevölkerungspolitik aufkommen. Demgegenüber steht das Untersuchungsergebnis der Royal Commission, deren quantitativ-bevölkerungspolitisches Ziel lediglich in der Erhaltung der damaligen Gesamtbevölkerungszahl lag. Obwohl sich die Mitglieder der englischen Regierung in dieser Frage niemals so konkret wie Mussolini und Goebbels äußerten und man von einer einhellig vertretenen quantitativ-bevölkerungspolitischen Linie der englischen Regierung nicht sprechen kann, so besteht zum mindesten kein Zweifel daran, daß die Befürworter einer weiteren numerischen Expansion in England mit ihren Vorschlägen nicht durchzudringen vermochten.

Die Maßnahmen, die unter Hitler und Mussolini getroffen wurden, lassen sich in drei Gruppen einteilen und mit der englischen Bevölkerungspolitik vergleichen :

Erstens versuchte man die Herstellung, die Propagierung und den Vertrieb geburtenverhütender Mittel einzuschränken und setzte hohe Strafen für Schwangerschaftsunterbrechungen fest. In Deutschland geschah dies allerdings nicht aufgrund von Strafrechtsänderungen. Die damaligen Machthaber gingen vielmehr dazu über, die bestehenden Vorschriften entsprechend eng auszulegen.¹⁾ In Italien wurden hingegen besondere Gesetze erlassen. Personen, die sich an der Propagierung geburtenverhütender Mittel beteiligten, wurden fortan mit hohen Geldstrafen bedroht.²⁾ 1932 wurden diese Bestimmungen auch auf den Verkauf solcher Mittel ausgedehnt. In England blieben der-

1) In diesem Zusammenhang ist ein Hinweis in einer französischen Publikation (Maurice Chachuat, "Le mouvement du 'Birth Control'...", a.a.O., S. XXIV) aufschlußreich, wonach es nicht möglich sei, zum damaligen Zeitpunkt (1934) frei über die Organisationen der deutschen Anhänger der Geburtenkontrolle zu berichten.

2) Aufgrund eines Gesetzes von 1926; zit.n. D.V. Glass, "The Struggle...", a.a.O., S. 35.

artige Gesetzesinitiativen hingegen stets erfolglos. Auch die Royal Commission hatte sich in schärfster Form gegen jegliche Unterdrückung der Geburtenkontrolle gewandt. Maßnahmen dieser Art, die eindeutig als Bestandteil einer populationistischen Politik zu gelten haben, sind in neuerer Zeit in England nicht durchgeführt worden.

Zur zweiten Gruppe von Maßnahmen gehören alle Versuche, die Eltern durch staatliche Propaganda zur Vergrößerung ihrer Familien zu veranlassen. In Italien und mehr noch in Deutschland stellte die Regierung das gesamte Instrumentarium der staatlichen Propaganda in den Dienst der Geburtenförderung. Jeder erwachsene Staatsbürger wurde immer wieder an seine angebliche Pflicht gegenüber der Nation erinnert, durch eine große Familie zum Fortbestand und Machtzuwachs des Vaterlandes beizutragen. Kinderreiche Mütter erhielten Ehrenurkunden und Medaillen (Mutterkreuz), man "schenkte dem Führer Kinder".

Demgegenüber wiesen auch expansionistisch eingestellte englische Bevölkerungspolitiker darauf hin, daß in England offizielle Geburtenkampagnen kaum Aussicht auf Erfolg haben würden. ¹⁾ Tatsächlich hatte die englische Regierung nicht die Absicht, eine expansionistisch-populationistische Politik zu treiben, und daher unternahm sie keine in diese Richtung gehende Aktionen.

In die dritte Gruppe der damaligen italienisch-deutschen Maßnahmen fallen alle Vergünstigungen und Sonderleistungen des Staates zugunsten kinderreicher Familien. Unter den direktfinanziellen Maßnahmen sind für Deutschland die 1933 eingeführten Ehestandsdarlehen, für Italien die 1926 beschlosse-

1) "I do not think that the British people would welcome or be impressed by a large-scale official campaign of propaganda", zit.n. R.F. Harrod, "Britain's Future Population", a.a.O., S. 27; vergl. auch S. 127 ff..

ne Junggesellensteuer als typisch anzusehen. Daneben gab es in beiden Ländern noch eine ganze Reihe anderer Vergünstigungen, wie Kindergelder, Geburtenprämien, Steuererleichterungen u.a. Bezeichnend war auch die Diskriminierung durch die deutschen Einkommensteuergesetze von 1934 und 1939. Nach diesen Gesetzen wurden kinderlose Ehepaare, die länger als 5 Jahre verheiratet waren - unter sonst gleichbleibenden Umständen - höher besteuert als Ehepaare, die innerhalb dieses Zeitraums geheiratet hatten.¹⁾ Hinzuweisen wäre auch auf verschiedene wohlfahrtspolitische Maßnahmen, die sich - abgesehen von ihrer Zielsetzung - nicht grundsätzlich von der in England verfolgten Sozial- und Bevölkerungspolitik unterschieden. Hervorzuheben ist jedoch der populationistische Charakter, der in der Ausgestaltung der meisten Vergünstigungen zum Ausdruck kommt. Während sich in England die Höhe von Steuerfreibeträgen, Mutterschaftsbeihilfen und anderen Vergünstigungen nicht nach der Kinderzahl einer Familie richten (im Hinblick auf die für ein Kind gewährten Vergünstigungen) und auch in der englischen Kindergeldregelung keine ausgesprochen populationistischen Tendenzen erkennbar sind, waren zahlreiche italienisch-deutschen Vergünstigungen entsprechend der Kinderzahl gestaffelt.²⁾ Die Höhe der Kosten, die dem Staat durch diese Maßnahmen entstanden, ist für die Beurteilung dieser Politik weniger bedeutsam als die Tatsache, daß der Staat auch auf diesem Wege versuchte, seine expansionistischen Bestrebungen durchzusetzen. Das System der deutschen Ehestandsdarlehen ist hierfür besonders charakteristisch. Vorausgesetzt, daß gewisse Bedingungen erfüllt waren³⁾, konnte jedes jungverheiratete

1) Vergl. F. Neumark, "Theorie und Praxis...", a.a.O., bes. S. 258 ff. und F. Burgdörfer, "Geburtenschwund", a.a.O., S. 188.

2) Vergl. F. Burgdörfer, "Geburtenschwund", a.a.O., bes. S. 178 ff..

3) Beide Ehepartner mußten arischer Abkunft sein - wie für die nationalsozialistische Bevölkerungspolitik überhaupt sogenannte rassische Gesichtspunkte ebenso im Vordergrund standen wie die hier untersuchten quantitativen Aspekte. Außerdem mußten die Frauen vor der Verheiratung in einem Arbeitsverhältnis gestanden haben und durften später nicht mehr berufstätig sein. Mit dieser Maßnahme wollte man gleichzeitig den Arbeitsmarkt entlasten.

Ehepaar ein zinsfreies Darlehen bis zu RM 1000.-- erhalten. Indem bei der Geburt eines Kindes jeweils ein Viertel der Darlehenssumme erlassen wurde und bei vier Kindern folglich überhaupt keine Verpflichtung zur Rückzahlung mehr bestand, war für viele Eltern ein unmittelbarer Anreiz gegeben, ihre Familien zu vergrößern.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die damalige Bevölkerungspolitik Italiens und Deutschlands nicht nur in ihrer Zielsetzung expansionistisch war, sondern daß vielfach die getroffenen Maßnahmen auch deutlich populationistische Merkmale aufweisen. In beiden Punkten unterscheiden sie sich von der englischen Bevölkerungspolitik. Was der englische Staat seinen Bürgern heute an Leistungen bietet, dürfte bedeutend kostspieliger sein als es die entsprechenden italienischen und deutschen Maßnahmen waren. Dennoch liegen weder der quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung der englischen Politik noch den in Großbritannien getroffenen Maßnahmen populationistische Motive zugrunde. In diesen grundsätzlichen Unterschieden dürfte der wesentliche Gegensatz zwischen der Bevölkerungspolitik Mussolinis und Hitlers einerseits und derjenigen der englischen Regierung andererseits liegen.

2. Vergleich mit der aktiven Bevölkerungspolitik des demokratischen Frankreichs.

Frankreich gehört zu den Ländern, in denen bereits seit längerer Zeit ¹⁾ eine zielbewußte geburtenfördernde Politik

1) Zur Geschichte und Entwicklung der neueren französischen Bevölkerungspolitik vergl. A. Girard und H. Bastide, "Une enquête sur l'efficacité de l'action sociale des caisses d'allocations familiales", in *Population*, 13. Jahrg., 1958, No.1, S. 39-54; D. Cecaldi und J. Blondeau, "Evolution comparée des prestations familiales, des salaires et des prix depuis 1946", in *Population*, 10. Jahrg. 1955, No.4, S. 705-711; A. Sauvy, "Théorie générale de la population", Vol. II, Presses Universitaires de France, Paris, 1954, bes. S. 368-384; Cicely Watson, "Population Policy in France: Family Allowances and other Benefits", in *Population Studies*, Vol. VII, No.3, March 1954, S. 263-286 und Vol. VIII, No.1, July 1954, S. 46-73.

durchgeführt wurde. Sein Beispiel beweist, daß auch in einer Demokratie der Wille und die Bereitschaft zur nachhaltigen staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums vorhanden sein können. Einer der wesentlichsten Gründe, weshalb die französischen Regierungen eine solche Politik verfolgten, ist in der besonderen Bevölkerungssituation des Landes zu sehen : Ohne recht erhebliche Wanderungsgewinne in den Jahren nach dem 1. Weltkrieg hätte die Einwohnerzahl Frankreichs abgenommen. Der Geburtenrückgang hatte dort eine weitaus bedrohlichere Lage hervorgerufen als etwa in England oder Deutschland.

Die Maßnahmen des französischen Staates gehen teilweise jedoch ebenso sehr auf gewisse sozial- und lohnpolitische Erwägungen zurück. Der Ursprung der lange Zeit (bis 1932) auf freiwilliger Grundlage arbeitenden Familienausgleichskassen beweist dies deutlich. Dennoch spielten bis heute quantitativ-bevölkerungspolitische Absichten eine größere Rolle als in England. Darüberhinaus besteht auch genügend Anlaß zu der Vermutung, daß die Zielsetzung der französischen Politik nicht nur in der Erhaltung der Gesamtbevölkerungszahl lag. ¹⁾

Der Unterschied zwischen der englischen und der französischen Bevölkerungspolitik beruht jedoch nicht nur auf der weitergehenden quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung Frankreichs, sondern wird im Charakter, dem Ausmaß und in der Gestaltung der beiderseits getroffenen Maßnahmen noch deutlicher. Entscheidend ist auch nicht, daß die französische Regierung in der Frage der Geburtenkontrolle und der staatlichen Propaganda weit weniger liberal eingestellt war als die englische Regierung. Als typisch für die französische Politik können vielmehr die großzügigen und stark differen-

1) Die über die Erhaltung der Gesamtbevölkerungszahl hinausgehende Zielsetzung der französischen Politik wird auch in neuerer Zeit selbst von französischen Autoren nicht bestritten; vergl. etwa D. Ceccaldi, "Familienpolitik in Frankreich", in *Ausländische Sozialprobleme*, 6. Jahrg., No. 12, Dez. 1956, S. 137-139.

zierten direkt-finanziellen Leistungen angesehen werden, die der Staat kinderreichen Familien bietet. Es ist nicht beabsichtigt, hier auf die Entwicklung, die Organisation, die Funktionen und die oftmals recht komplizierte Ausgestaltung der französischen Familienbeihilfen im einzelnen einzugehen. Um die entsprechenden englischen und französischen Maßnahmen miteinander vergleichen zu können, ist es jedoch notwendig, die wichtigsten französischen Familienbeihilfen kurz darzustellen. ¹⁾ Dazu gehören:

- (i) Die eigentlichen Familienbeihilfen. Sie richten sich in ihrer Höhe nach einem bestimmten Betrag, der als "Grundlohn" bezeichnet wird und in den einzelnen Departements unterschiedlich ist. (Paris, monatlich 17.200 ffrs., 1954). Für das erste Kind einer Familie wird keine Beihilfe gezahlt. Für das zweite Kind erhält die Familie 22 % des Grundlohnes, für dritte und weitere Kinder 33 %.
- (ii) Die Beihilfe für die nichterwerbstätige Mutter. Diese Beihilfe erhalten verheiratete und zunächst kinderlose Arbeitnehmer für die Dauer von höchstens zwei Jahren nach der Eheschließung, sofern nur ein Ehepartner verdient. Die "allocation de salaire unique" beträgt dabei 10 % eines - von der Basissumme der eigentlichen Familienbeihilfe - verschiedenen Grundbetrages (Paris: monatlich 18.000 ffrs., seit 1.1.1958). Bei der Geburt eines Kindes wird diese Beihilfe durch ein Kindergeld in Höhe von 20 % des Grundbetrages abgelöst. Diese Zulage ermäßigt sich auf 10 %, wenn das Kind das Alter von 5 Jahren erreicht hat und entfällt, wenn es älter

1) Die folgende Darstellung stützt sich im wesentlichen auf: Statistisches Amt des Saarlandes, "Familienzulagesysteme im Saarland, in der Bundesrepublik und in Frankreich", Kurzbericht Nr. V/5, 15. April 1958; Elisabeth Liefmann-Keil, "Lohn- und Familienbeihilfen in Frankreich", in Ausländische Sozialprobleme, 4. Jahrg., Folge 3, März 1954, S. 28-32; bis 1957/58 wurden einzelne Beihilfen erhöht und abgeändert, ohne daß sich an den Grundsätzen des französischen Systems etwas geändert hätte, vergl. auch D. Ceccaldi.

als 10 Jahre geworden ist, ohne daß ein zweites Kind hinzutritt. Kommt ein zweites Kind hinzu, erhöht sich die Beihilfe auf 40 % des Grundbetrages, bei dritten und weiteren Kindern auf 50 %.

- (iii) Schwangerschaftsbeihilfen wurden am 1.12.1953 auf einheitlich 25 % des Grundlohnes festgesetzt und werden während der Schwangerschaftsmonate gezahlt.
- (iv) Mutterschaftsbeihilfen werden anlässlich der Geburt eines jeden Kindes gezahlt, die Sätze sind jedoch unterschiedlich. Bei der Geburt ihres ersten Kindes erhalten die Eltern je nach dem Departement in dem sie wohnen, zwischen 30.600 - 36.000 ffrs., bei der Geburt von zweiten und weiteren Kindern zwischen 20.400 - 24.000 ffrs.,. Außerdem erhält der Vater - sofern er Lohnempfänger ist - einen dreitägigen bezahlten Sonderurlaub.
- (v) Wohnungs-, Umzugs- und Einrichtungsbeihilfen spielen wegen ihrer geringen Höhe nur eine untergeordnete Rolle.
- (vi) Ergänzungsleistungen können von den einzelnen Familienausgleichskassen in besonderen Fällen nach freiem Ermessen gewährt werden.
- (vii) Vergünstigungen im Rahmen der Einkommensteuergesetzgebung. Zwischen der Forderung nach degressiven oder maximalen Familienbeihilfen und der Forderung nach Familienbeihilfen, deren Höhe dem Einkommen entspricht, hat sich der Gesetzgeber im Prinzip für ein System egalitärer Leistungen entschieden. Dennoch werden unter bestimmten Voraussetzungen Zulagen zu den bestehenden Familienbeihilfen gewährt, die sich nach dem Erwerbseinkommen richten. Dies geschieht vor allem durch den

"Familienpolitik in Frankreich", a.a.O., Cicely Watson, "Population Policy in France...", a.a.O., sowie die auf S. 179 angegebene Literatur.

Mechanismus des Familienquotienten im Rahmen der Einkommensbesteuerung. Damit sollen gewisse Unzulänglichkeiten des Familienlastenausgleichs beseitigt werden. Das steuerpflichtige Einkommen wird dabei von einer gewissen Höhe an nach Maßgabe der Familiengröße aufgeteilt und versteuert.¹⁾ Infolge der Besonderheiten des französischen Steuersystems kommt diese Vergünstigung jedoch nur einem sehr begrenzten Personenkreis zugute. Im Rahmen aller Maßnahmen des Familienlastenausgleichs stehen deshalb die verschiedenen Formen der in bar ausbezahlten Familienbeihilfen an erster Stelle.

- (viii)²⁾ Das nach der Kinderzahl gestaffelte Urlaubsgeld und die umfangreichen Fahrpreisermäßigungen³⁾, die kinderreichen Familien bei der Benutzung der Staatsbahnen gewährt werden, gehören ebenfalls zu den wichtigeren Maßnahmen der französischen Politik.

Im Vergleich hierzu sind die von der englischen Regierung gewährten Beihilfen und Vergünstigungen nur sehr gering. Nach den im Oktober 1957⁴⁾ gültigen Sätzen erhielten die französischen Eltern für ihr zweites Kind (umgerechnet) rund DM 42,-- (für Kinder bis zu zehn Jahren) bzw. DM 52,-- (für Kinder über zehn Jahre) monatlich allein an Kindergeld, ohne daß dabei die übrigen Familienzulagen berücksichtigt sind. Die vom englischen Staat gezahlten family allowances betrugen demgegenüber nur rund DM 19,50, also

-
- 1) Vergl. auch die Ausführungen auf S. 115; der Vorschlag Sidney Webb's wurde in Frankreich allerdings insoweit nicht völlig verwirklicht, als sich der Familienquotient pro Kind nur um 0,5 (und nicht um 1) erhöht.
- 2) Vergl. S. Gebauer, "Familiengerechte Tarifpolitik auf den öffentlichen Verkehrsmitteln", in Ausländische Sozialprobleme, 4. Jahrg., Folge 11, Nov. 1954, S. 126-128.
- 3) Die Fahrpreisermäßigungen auf den französischen Staatsbahnen betragen für kinderreiche Familien bis zu 75 %.
- 4) Angaben aus einer internen Veröffentlichung des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen, Bonn.

weit weniger als die Hälfte. Zuzugeben ist, daß in England die recht hohen Steuerfreibeträge mehr Familien zugute kommen als in Frankreich. Dennoch betragen die direkt-finanziellen Vergünstigungen in Frankreich ein Vielfaches der englischen Sätze. Ein ungelernter französischer Arbeiter, der im Jahre 1956 etwa 30.000 ffrs. monatlich verdiente, erhielt - sofern er vier Kinder hatte und seine Frau nicht erwerbstätig war - auf Grund der verschiedenen Familienbeihilfen beinahe das Doppelte seines Arbeitseinkommens. ¹⁾ Die Gesamtkosten der französischen Familienförderung waren entsprechend hoch. Von maßgebender Seite ²⁾ wurden die finanziellen Aufwendungen für die verschiedenen Zweige des Familienlastenausgleichs auf 1300 Mrd. ffrs. (jährlich) geschätzt. Dieser Betrag, der von den Unternehmungen ³⁾ zu entrichten ist, macht ungefähr 9 % des Sozialprodukts oder 16,75 % der ausgezahlten Lohnsumme aus. Ein weiterer Unterschied zur englischen Regelung besteht darin, daß in Frankreich die Familienbeihilfen nicht versteuert werden müssen.

Wenn schon der wesentlich größere Umfang der französischen Familienbeihilfen die weitergehenden bevölkerungspolitischen Absichten des französischen Staates widerspiegeln, so wird dieses Streben angesichts der Staffelungen dieser Beihilfen noch deutlicher. In der Differenzierung fast aller dieser Beihilfen tritt die Absicht zutage, die Mütter von einer Erwerbstätigkeit abzuhalten (um so die Voraussetzungen für die Geburt von Kindern zu schaffen) und durch die nach Maßgabe

1) Zit.n. D. Ceccaldi, "Familienpolitik...", a.a.O., S. 137.

2) D. Ceccaldi (Abteilungsleiter im Ministerium für Gesundheits- und Bevölkerungsfragen), zit.n. "Familienpolitik...", a.a.O., S. 137.

3) Staatliche Subventionen werden im wesentlichen nur an die landwirtschaftlichen Familienausgleichskassen, die Kassen für die öffentlichen Angestellten und an die Kassen für die Angestellten und Arbeiter spezieller - meist verstaatlichter - Betriebe gezahlt. Die Überschüsse, die sich gelegentlich bei den übrigen Kassen ergeben, werden zur Deckung der Defizite der Sozialversicherung herangezogen; vergl. Elisabeth Liefmann-Keil, "Lohn- und Familienbeihilfen in Frankreich", a.a.O., S. 30.

der Kinderzahl gestaffelten Kindergelder den Eltern einen Anreiz zu geben, ihre Familien zu vergrößern.¹⁾ Obwohl sich auch sehr hohe und selbst differenzierte Familienbeihilfen mit sozialen und humanitären Argumenten rechtfertigen lassen, können die populationistischen Tendenzen der neueren französischen Bevölkerungspolitik nicht bestritten werden. Gerade hierin unterscheidet sich die französische von der englischen Bevölkerungspolitik. In neuerer Zeit wurden auch in Frankreich eine Reihe von ausgesprochen sozialpolitischen Maßnahmen getroffen (Krankenversorgung, Kindergärten, Wohnungsbau u.ä.) durch die das natürliche Bevölkerungswachstum möglicherweise ebenfalls gefördert wurde. Dennoch ist nicht zu bestreiten, daß die französischen Bevölkerungspolitiker ihre quantitativ-bevölkerungspolitischen Ziele in erster Linie durch direkt-finanzielle Maßnahmen zu erreichen trachteten. Die Royal Commission bewertete dagegen die Bedeutung von sozial- und wohlfahrtspolitischen Maßnahmen ebenso hoch.

Der Vergleich zwischen der englischen und französischen Bevölkerungspolitik führt deshalb zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen: Die französische Bevölkerungspolitik strebte eine intensivere Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums an. Dieses Ziel wurde vor allem durch direkt-finanzielle Maßnahmen zu erreichen gesucht, während in England der Familienförderung im Rahmen der Sozialpolitik ebenso große Bedeutung beizumessen ist. Darüberhinaus sind die französischen Maßnahmen nicht nur sehr viel großzügiger und weitreichender, sondern lassen in ihrer Ausgestaltung deutlich populationistische Tendenzen erkennen.

3. Das Vorbild der schwedischen Politik.

Die bisherigen Vergleiche haben gezeigt, daß die englische Bevölkerungspolitik sich sowohl von der Haltung der französischen Regierung als auch von der Geburtenförderung Musso-

1) Eine französische Familie mit fünf über 10jährigen Kindern erhielt (Okt. 1957) DM 271,-- allein an Kindergeld.

linis und Hitlers in wesentlichen Punkten unterscheidet. Im Gegensatz dazu lassen sich zwischen der englischen und schwedischen ¹⁾ Bevölkerungspolitik bemerkenswerte Parallelen feststellen. Das schwedische Beispiel zeigt, wie ein traditionell demokratisches und sozial regiertes Land eine Bevölkerungspolitik entwickelte und durchführte, die weder in ihrer Zielsetzung expansionistische Tendenzen erkennen läßt, noch in ihren Maßnahmen populationistische Züge aufweist.

Die neuere schwedische Bevölkerungspolitik ²⁾ datiert von dem Zeitpunkt an, als einige der Vorschläge der 1. Königlichen Kommission (1935 - 1938) die Zustimmung des Parlaments fanden. Die Zielsetzung der englischen und schwedischen Politik war insofern gleich, als in beiden Ländern quantitativ-bevölkerungspolitische Absichten nicht allein und nicht vorwiegend den Charakter und die Formen der staatlichen Maßnahmen bestimmten. Für die Auffassung, daß die schwedische Bevölkerungspolitik der englischen Regierung ³⁾ als Vorbild diente, lassen sich vor allem zwei Argumente anführen: Erstens begann man in Schweden bereits Mitte der 30er Jahre ein bevölkerungspolitisches Programm zu entwerfen und führte in den folgenden Jahren auch entsprechende Maßnahmen durch. Diese Entwicklung wiederholte sich in ähnlicher Form in England, allerdings in einem zeitlichen Abstand von 5 - 10 Jahren. Zweitens darf nicht übersehen werden, daß die englische Royal Commission sich die Empfehlungen und Vorarbei-

-
- 1) Die Bevölkerungspolitik Schwedens unterscheidet sich ihrerseits nicht grundsätzlich von der der übrigen nordischen Länder (Dänemark, Norwegen, Island und Finnland); vergl. S. Gebauer, "Die Familie in der Gesetzgebung der nordischen Staaten", in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 20, 28. Januar 1956, S. 164 - 167.
 - 2) Darstellungen der neueren schwedischen Bevölkerungspolitik - auf die auch in den folgenden Ausführungen Bezug genommen ist - finden sich bei W.D. Borrie, "Population Trends and Policies", a.a.O., S. 191-199; H. Gille, "Recent Developments in Swedish Population Policy", in Population Studies, Vol. II, No. 1, June 1948, S. 3-70 und Vol. II, No. 2, Sept. 1948, S. 129-184; Vergl. ebenfalls S. Gebauer, "Die Familie in der Gesetzgebung der nordischen Staaten", a.a.O..
 - 3) Bzw. der britischen Royal Commission.

ten der schwedischen Untersuchungen zunutze machte. Die Royal Commission hatte Frau Alva Myrdal ¹⁾ seinerzeit eigens nach London eingeladen ²⁾, um sich über Einzelheiten der schwedischen Bevölkerungspolitik zu unterrichten. ³⁾

Die Empfehlungen der 2. schwedischen Bevölkerungskommission (1941 - 1948) unterschieden sich im einzelnen zwar nicht unwesentlich von den früheren Vorschlägen ⁴⁾, sie bedeuten aber dennoch keine grundsätzliche Richtungsänderung des 1935 - 1938 eingeschlagenen Weges. In vielen Ländern ist heute die Tendenz zu beobachten, Bevölkerungspolitik bewußt im Rahmen der Sozialpolitik zu treiben und quantitativ-bevölkerungspolitische Ziele auf diesem Wege zu erreichen. ⁵⁾ Von all diesen Ländern hat Schweden mit dem Programm einer sozialen Bevölkerungspolitik nicht nur am frühesten begonnen, sondern ist auch in dieser Richtung bis heute am weitesten fortgeschritten. ⁶⁾

An anderer Stelle wurde bereits ausgeführt, daß die Mitglieder der englischen Royal Commission sich in ihrem Bericht ebenfalls zu der Konzeption einer sozialen Bevölkerungspolitik bekannten. Wenn die englische Regierung noch nicht in allen Punkten den jeweiligen Vorschlägen der Royal Commission folgte, so bestehen dennoch keine wesentlichen Unterschiede zwischen den empfohlenen und den durchgeführten Maßnahmen. Die enge Verwandtschaft, die somit auch zwischen der engli-

1) Alva Myrdal gehört zu den maßgebenden schwedischen Bevölkerungswissenschaftlern und war an der Ausarbeitung der schwedischen Bevölkerungspolitik beteiligt.

2) In ähnlicher Weise hatte die Kommission auch Kontakte mit den Vertretern des französischen "Haut Comité de la Population et de la Famille" aufgenommen, ohne sich in ihrem Bericht jedoch allzusehr auf das französische Vorbild zu stützen.

3) Vergl. auch die Stellungnahme Alva Myrdal's in "Papers of the Royal Commission on Population: Oral Evidence 1944/45", 15. Arbeitssitzung.

4) Zit.n. H. Gille, "Recent Developments...", a.a.O., S. 16.

5) Vergl. Paul Meadows, "Toward a Socialized Population Policy", in "Population Theory and Policy", J.J. Spengler and Otis D. Duncan eds., a.a.O., S. 443-455.

6) Vergl. auch S. 60 ff..

schen und schwedischen Bevölkerungspolitik besteht, wird bei einem Vergleich der jeweils getroffenen Maßnahmen allerdings nur teilweise erkennbar. Die Unterschiede erklären sich jedoch im wesentlichen aus der Tatsache, daß Schweden auf dem Wege zu einer sozialen Bevölkerungspolitik weiter fortgeschritten ist als England und daß die englische Regierung die Vorschläge ihrer Royal Commission bis heute nicht in vollem Umfange verwirklichte.

Nach diesen grundsätzlichen Ausführungen soll im folgenden auf die wichtigsten Maßnahmen der schwedischen Bevölkerungspolitik kurz eingegangen werden: ¹⁾

- (i) Allgemeine Kindergelder wurden in Schweden erst 1948 eingeführt. Nach manchen Verbesserungen und Erhöhungen der Sätze zahlte der Staat 1958 für jedes Kind 400 skr. jährlich. (Dies entspricht einem monatlichen Kindergeld von rund DM 28,--.) Das Kindergeld wird jeweils vierteljährlich ausbezahlt und ist steuerfrei. Bemerkenswert ist vor allem, daß hier bewußt auf jegliche Staffelung des Satzes verzichtet wurde. Die Höhe des Kindergeldes unterscheidet sich nur wenig von den englischen family allowances. Allerdings bleibt unter der dortigen Regelung das erste Kind einer Familie unberücksichtigt. Der Voranschlag für die Gesamtkosten des allgemeinen Kindergeldes betrug im schwedischen Sozialhaushalt 1958/59 736,5 Mill. skr.. Annähernd 1,8 Mill. Kinder gelangen in den Genuß dieser Beihilfen.
- (ii) Vergünstigungen im Rahmen der Einkommensteuergesetzgebung. Schweden kennt sowohl eine staatliche wie eine kommunale Einkommensteuer. Davon ist die staatliche Steuer die weitaus wichtigere (die kommunale Steuer ist geringer und außerdem proportional). Bis 1948 waren in beiden Steuern Ver-

1) Vergl. hierzu die auf S.186 in Fußnote 2) angegebene Literatur; die folgende Darstellung stützt sich außerdem auf Informationen aus dem Bundesministerium für Finanzen, Bonn.

günstigungen nach Maßgabe der Kinderzahl vorgesehen. Die damalige Regelung erwies sich jedoch als unzureichend, da 24 % aller Familien mit einem Kind, 38 % aller Familien mit zwei Kindern, 64 % aller Familien mit drei Kindern und 77 % aller Familien mit vier und fünf Kindern aufgrund ihrer niedrigen Einkommen nicht in den Genuß von Kinderfreibeträgen kamen. ¹⁾ Als 1948 die Zahlung allgemeiner Kindergelder beschlossen wurde, fielen die Kinderfreibeträge im Rahmen der staatlichen Einkommensteuer weg. Merkwürdigerweise blieben die Vergünstigungen bei der Kommunalsteuer, einer gemischten Einkommen- und Ertragsteuer ²⁾ jedoch bestehen. ³⁾ In den Tarifen der staatlichen Steuer wird heute lediglich nach dem Familienstand unterschieden. Die direkt-finanzielle Unterstützung, die der schwedische Staat den Familien gewährt, staffelt sich demnach weder nach Maßgabe der Kinderzahl oder des Alters der Kinder, noch ist sie von der Höhe des Familieneinkommens abhängig. Im Hinblick auf diesen Punkt unterscheidet sich die schwedische Regelung sowohl von den Maßnahmen der englischen Regierung als auch von den Empfehlungen der Royal Commission.

- (iii) Ehestandsdarlehen wurden in Schweden 1938 eingeführt. Ihre Höhe beträgt bis zu 3000 skr.. Sie können an alle Brautpaare oder Jungverheirateten gegeben werden. Die Mittel sind jedoch für den Kauf von Möbeln und Haushaltsgegenständen zweckgebunden. Normalerweise verlangt die Bank von Schweden das Darlehen im Laufe von acht Jahren zurück. Die Frist kann nur verlängert werden,

1) Zit.n. H. Gille, "Recent Developments...", a.a.O., S.15.

2) Vergl. hierzu Bent Hansen und Leif Mutén, "Das Finanz- und Steuersystem Schwedens", in Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd.3, herausgegeben von W. Gerloff und F. Neumark, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1958, S.350-364, bes. S. 352 und S.359 ff..

3) Zit.n. H. Gille, "Recent Developments...", a.a.O.. S.159.

wenn die Einkommensverhältnisse des Paares eine Rückzahlung nicht zulassen. Der Zinssatz beträgt 4 %. Mehr als 20 % aller jungverheirateten schwedischen Ehepaare machen von dieser Vergünstigung Gebrauch.

- (iv) Geburtenzulagen gewährt der schwedische Staat allen Frauen, die sozialversichert sind; ebenfalls Nichtversicherten, falls deren Einkommen einen gewissen Höchstbetrag nicht übersteigt. Die Leistungen bewegen sich - je nach dem Grad der Bedürftigkeit - zwischen (umgerechnet) DM 101,-- und DM 163,-- je Geburt.
- (v) Vorgeburtsdienste und Entbindungshilfe. Schweden hat seit 1938 durch Gesetz kommunale Mütterberatungsstellen eingerichtet, in denen alle Mütter (und werdenden Mütter) kostenlos betreut werden. Ebenso übernimmt der Staat die Kosten für die Entbindung. Bei Krankenhausaufenthalt muß die Mutter, die nicht sozialversichert ist, täglich 1 skr. bezahlen. Für Versicherte zahlt die Krankenkasse auch diesen Betrag.
- (vi) Schulspeisung. Durch Gesetz wurde im Jahre 1946 die kostenlose Schulspeisung für Volksschüler eingeführt.
- (vii) Ferien für Mütter und Kinder. Der Staat gewährt allen Kindern aus Familien, die nur ein gewisses Mindesteinkommen beziehen, jährlich eine Reise an einen beliebigen Ort innerhalb Schwedens. Von den Eltern ist nur ein geringer Beitrag aufzubringen (umgerechnet rund DM 4,-- bis DM 6,--). Sofern die Kinder unter 10 Jahre alt sind, können auch die Eltern Fahrpreismäßigungen in Anspruch nehmen, wenn sie ihre Kinder begleiten. Seit 1946 besteht eine ähnliche gesetzliche Regelung für erholungsbedürftige Mütter. Die Kosten für einen etwa dreiwöchigen Urlaub in Ferienko-

lonien und die Fahrt werden vom Staat bezahlt. Möglich sind auch private Urlaubsreisen, bei denen der Staat Vergünstigungen gewährt.

(viii) Wohnungsbeihilfen werden in Schweden ebenfalls gewährt. Die Zuschüsse richten sich nach der Einkommenshöhe und der Größe der Wohnung oder des Hauses. Sie werden nicht in bar ausbezahlt, sondern mit den Mieten (bei eigenen Häusern mit den Hypothekenzinszahlungen) verrechnet. Ebenso werden in gewissen Fällen Beihilfen für den Kauf von Heizmaterial gegeben. Im Sozialetat 1958/59 wurden für diese Positionen 150 Mill. skr. eingesetzt.

(ix) Weitere Maßnahmen, die der schwedische Staat im Zuge seiner bewußten Familienpolitik traf, sollen hier nur aufgezählt werden. Zu nennen sind die Subventionen für Kindergärten, -horte und -heime, Stipendien für Gymnasien, Hochschulen und Universitäten, Maßnahmen, die die Rationalisierung der Hausarbeit fördern, Gesundheitsfürsorge, Einrichtung des Haus-Hilfe-Dienstes, sozialer Wohnungsbau u.ä.. Gerade im Hinblick auf diese Maßnahmen kann festgestellt werden, daß viele Anregungen und Vorschläge der englischen Royal Commission in Schweden bereits verwirklicht wurden.

(x) Geburtenkontrolle. Charakteristisch für die schwedische Bevölkerungspolitik ist die Haltung der Regierung in der Frage der Geburtenkontrolle. In kaum einen anderen europäischen Land ist das Prinzip der freiwilligen Elternschaft zu einem so wesentlichen Grundsatz der staatlichen Bevölkerungspolitik geworden wie in Schweden. Der Staat legt - ähnlich wie in England - den Organisationen, die sich um die Propagierung der "geplanten Familie" bemühen, keinerlei Hinder-

nisse in den Weg. Die Regierung ist im Gegenteil daran interessiert, daß alle Bevölkerungsschichten über die Methoden und Möglichkeiten der kontrazeptiven Geburtenkontrolle aufgeklärt werden. ¹⁾ Auch in der Frage der Schwangerschaftsunterbrechung ist die Haltung der schwedischen Behörden wesentlich liberaler als es in den meisten übrigen europäischen Ländern der Fall ist. Im Hinblick auf die Geburtenkontrolle stimmt die Haltung der schwedischen Regierung weitgehend mit den Empfehlungen der englischen Royal Commission überein.

In vieler Hinsicht lassen somit die in Schweden getroffenen Maßnahmen erkennen, daß zwischen der englischen und schwedischen Bevölkerungspolitik zahlreiche Parallelen bestehen. Noch mehr gilt dies für die Empfehlungen der Royal Commission, die in den meisten Punkten fast genau dem schwedischen Vorbild entsprechen. Auf die Erörterung vergleichsweise weniger wichtiger Unterschiede, die sich bei einer Gegenüberstellung der jeweiligen englischen und schwedischen Maßnahmen im einzelnen ergeben, soll verzichtet werden.

4. Vergleich mit der Familienpolitik der Bundesregierung Deutschlands.

Spätestens seit 1953 wurde das Streben nach einer zielbewußten staatlichen Familienpolitik auch in der Bundesrepublik Deutschland erkennbar. Die Absichten der Bundestagsmehrheit fanden u.a. ihren Ausdruck in der Neubildung eines "Ministeriums für Familienfragen". ²⁾

-
- 1) In den schwedischen Mittelschulen wird seit 1935 aufgrund gesetzlicher Vorschriften Aufklärung in Fragen der Geburtenkontrolle gegeben; zit.n. H. Gille, "Recent Developments ...", a.a.O., S. 34.
 - 2) Offizielle Bezeichnung seit Oktober 1957 "Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen".

Durch die Bezeichnung "Familienministerium" wollte die Regierung von vornherein klarstellen, daß die Arbeit dieser Behörde nichts mit "Bevölkerungspolitik" zu tun habe. Nach den Worten des Ministers Würmeling "hat Familienpolitik keine bevölkerungspolitischen Ausgangspunkte"¹⁾, "sei die Familienpolitik eines demokratischen Staates etwas grundsätzlich anderes als die Bevölkerungspolitik des Nationalsozialismus (oder sonst eines totalitären oder kollektivistischen Systems)" und habe "der Staat kein Recht, von den Eltern mehr Kinder zu fordern".²⁾ Gegen diese scharfe Unterscheidung ist solange nichts einzuwenden, als man unter Bevölkerungspolitik lediglich Populationismus versteht.³⁾ In der Tat hat die Familienpolitik der Bundesregierung kaum etwas mit der Bevölkerungspolitik des Dritten Reiches gemein - vom Grundsätzlichen her gesehen genauso wenig wie die Bevölkerungspolitik Englands und mancher anderer demokratisch regierter Länder Europas. Der Bundesfamilienminister verteidigt die Existenz und die Arbeit seiner Behörde vorwiegend mit dem Argument "Familienpolitik um der Gerechtigkeit willen", er betont die Notwendigkeit, die Familie auch materiell in die Lage zu versetzen, Kinder haben zu können, ohne dafür "bestraft" zu werden. Diese Argumentation ist weder neu, noch geht sie auf Minister Würmeling zurück. Ähnliche Überlegungen waren auch für die Bevölkerungspolitik anderer Länder mitbestimmend.

Aus den vorangegangenen Darlegungen wurde deutlich, daß die Bevölkerungspolitik anderer europäischer Länder - einschließlich der englischen - auch von quantitativ-bevölkerungspoli-

-
- 1) Zit.n. "Familie im Spiegel der Sozialethik" in "Die Mitarbeit", Evangelische Monatshefte zur Gesellschaftspolitik, 7. Jahrg., Juni 1958, S. 285 - 291, bes. S. 288.
 - 2) Sinngemäß zit.n. F.J. Würmeling, "Familienpolitik um der Gerechtigkeit willen" in "Deutsches Pfarrerblatt", Nr.20, 1958, als Sonderdruck herausgegeben vom Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen, Bonn.
 - 3) Vergl. demgegenüber die hier verwendete, bewußt weiter gefaßte Definition (S. 11 ff.).

tischen Absichten mitbestimmt ist. Es ist zumindest zweifelhaft, ob derartige Gesichtspunkte nicht auch in der Familienpolitik der Bundesregierung berücksichtigt werden. In kaum einer der zahlreichen Publikationen des Bundesfamilienministeriums fehlt der Hinweis auf die wirtschafts- und staatspolitische Notwendigkeit ausreichend hoher Geburtenziffern. In der Tat dürfte kaum jemand ernsthaft bestreiten, daß sich die Regierung des geburtenfördernden Charakters ihrer familienpolitischen Maßnahmen nicht bewußt wäre, die erhofften quantitativ-bevölkerungspolitischen Auswirkungen dieser Schritte nicht beabsichtigt seien und daß somit - im Sinne der hier verwendeten Definition - von einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums gesprochen werden kann. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Familienpolitik der Bundesregierung nichts anderes als eine bestimmte Spielart der "sozialen Bevölkerungspolitik". Sie unterscheidet sich prinzipiell nicht von dem, was in vielen europäischen Nachbarländern oftmals als Bevölkerungspolitik bezeichnet wird.

Im folgenden sollen die wichtigsten der jeweils in England und in der Bundesrepublik getroffenen bevölkerungspolitischen - oder, wenn man will, familienpolitischen - Maßnahmen einander gegenübergestellt werden. Dazu gehören in beiden Ländern die Vergünstigungen im Rahmen der Einkommensteuergesetzgebung. Der Tätigkeitsbericht des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen vom Jahre 1958 weist nachdrücklich darauf hin, "daß sich das Ministerium maßgeblich an der Vorbereitung des Gesetzes zur Änderung steuerrechtlicher Vorschriften ¹⁾ beteiligt habe". ²⁾ Familienpolitische Gesichtspunkte spielten insbesondere bei der Festsetzung der Einkommensteuerfreibeträge eine Rolle. Aufgrund der gegenwärtigen Regelung können für das erste Kind DM 900,--, für das zweite Kind DM 1680,-- und für dritte und weitere Kinder je DM 1800,-- jährlich vom

1) Hinsichtlich der Steuern vom Einkommen und Ertrag.

2) Zit.n. Tätigkeitsbericht des Bundesministeriums für Familien- und Jugendfragen, 1958, S. 10.

zu versteuernden Einkommen abgesetzt werden. Im Gegensatz zu England - wo die Freibeträge entsprechend dem Alter der Kinder variieren - sind also in der Bundesrepublik die Einkommensteuervergünstigungen nach Maßgabe der Kinderzahl gestaffelt, die Eltern von drei Kindern werden beispielsweise relativ stärker entlastet als Familien mit einem Kind. Die deutsche Gesetzgebung begünstigt demnach kinderreiche Familien vergleichsweise stärker als dies in England der Fall ist. Beide Systeme gleichen sich darin, daß die nicht unbeträchtlichen Steuerersparnisse vorwiegend den Eltern aus höheren Einkommensschichten zugute kommen. Ebenso wie den englischen Behörden dürfte diese Auswirkung auch den deutschen Regierungsstellen weder verborgen geblieben sein, noch unbeabsichtigt erfolgen. Minister Würmeling bekennt sich offen zu differenzierten Vergünstigungen, wenn er erklärt, "Sinn und Ziel der Familienpolitik könne letztlich nicht darin liegen, Minderbemittelten oder Armen, die Kinder haben, eine Art 'Fürsorge' zu gewähren. Insgesamt gehe es darum, die Angehörigen jeder sozialen Schicht wirksam dagegen zu schützen, daß der Besitz von Kindern zu einem Abrutschen in ganz andere soziale Schichten führe". ¹⁾ Mehr noch als in England zielt die gegenwärtige Einkommensteuergesetzgebung in der Bundesrepublik darauf ab, die kinderreichen Familien des gehobenen Mittelstandes zu unterstützen.

Die Tendenz, in erster Linie kinderreichen Familien zu helfen, wird auch aus der bundesdeutschen Kindergeldregelung erkennbar. Allgemeine Kindergelder ²⁾ werden in der Bundesrepublik erst seit 1955 ³⁾ gezahlt. Die Beihilfen sollen -

1) Zit.n. F.J. Würmeling, "Familienpolitik um der Gerechtigkeit willen", a.a.O..

2) Im Gegensatz zu England werden in Deutschland bereits seit den 20er Jahren an Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes Kindergelder gezahlt. Das Kindergeldgesetz schreibt die Zahlung von Beihilfen an alle Familien vor, die sonst kein Kindergeld beziehen.

3) Vergl. Kindergeldgesetz vom 13.12.1954 (BGBl. I, S. 841), Kindergeldanpassungsgesetz vom 7.1.1955 (BGBl. I, S. 17), Kindergeldergänzungsgesetz vom 23.12.1955 (BGBl. I, S. 841).

ebenso wie in England - dazu beitragen, "einkommensschwachen Familien mit Kindern die wirtschaftlichen Existenzvoraussetzungen zu sichern". ¹⁾ Begründet wird diese Maßnahme mit dem Argument, "daß ein mit der Steuerbegünstigung sinnvoll verzahntes Kindergeld, das für alle Einkommen gleich ist, vor allem den Familien helfe, für die die Steuerbegünstigung wegen geringen Einkommens nicht oder nur kaum zur Wirkung kommen kann". ¹⁾ Aus den gleichen Beweggründen heraus befürwortete auch die englische Royal Commission family allowances. Der Satz des Kindergeldes betrug bis vor kurzem DM 30.-- monatlich und war damit etwas höher als die englischen family allowances von 8 sh. bzw. 10 sh. wöchentlich. Wesentlich erscheint allerdings, daß das Kindergeld in der Bundesrepublik erst für dritte und weitere Kinder gezahlt wird, während englische Eltern bereits für ihr zweites Kind eine Beihilfe erhalten. Der Bundesfamilienminister betont zwar stets, daß "der Ausbau ²⁾ des Kindergeldes, der in dieser oder jener Weise denkbar sei, eine der vordringlichsten Aufgaben bleibe". ¹⁾ Sein unmittelbares Ziel - das mittlerweile erreicht worden ist ³⁾ - bestand jedoch darin, den Eltern mit drei und mehr Kindern höhere Kindergelder zukommen zu lassen. ⁴⁾ Im Vergleich zu England bedeutet auch die gegenwärtige deutsche Kindergeldregelung, daß vor allem kinderreiche Familien unterstützt wurden. Bis heute hat zwar auch die englisch-

1) Sinngemäß zit.n. F.J. Würmeling, "Familienpolitik um der Gerechtigkeit willen", a.a.O., o.S.

2) Aus den Ausführungen des Ministers geht hervor, daß dabei auch an die Einbeziehung des zweiten Kindes einer Familie gedacht ist. Gerade diese Forderung wird auch im "Sozialplan für Deutschland, 1957", vorgelegt durch den Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, geltend gemacht; zit.n. "Familie im Spiegel der Sozialethik", a.a.O., S. 287.

3) Seit 1. März 1959 beträgt das Kindergeld in der Bundesrepublik DM 40.-- monatlich, wird aber auch weiterhin nur für dritte und weitere Kinder gewährt.

4) Minister Würmeling verband seine Forderung nach Erhöhung des Kindergeldes mit der Drohung, anderenfalls zurückzutreten; vergl. die Reden F.J. Würmelings in Pforzheim und Rottenburg vom 7. Dez. 1958.

Regierung die Empfehlung der Royal Commission nicht befolgt, grundsätzlich allen Kindern family allowances zu gewähren. Immerhin wurde diese Beihilfe in England von Anfang an bereits vom zweiten Kind an gezahlt.

In der Bundesrepublik steht gegenwärtig die Frage zur Diskussion - auf die hier im einzelnen nicht eingegangen werden soll -, ob die für die Auszahlung des Kindergeldes erforderlichen Mittel aus allgemeinen Steuergeldern zu zahlen seien (wie in England) oder ob sie von den Selbständigen und den Unternehmungen aufgebracht werden müßten (wie gegenwärtig in der Bundesrepublik). ¹⁾ Vom bevölkerungspolitischen Standpunkt aus gesehen ist diese Frage weniger bedeutsam. Das französische Beispiel hat schließlich gezeigt, "daß auch dort die Beihilfen nicht mehr als Ergänzung des Lohns angesehen werden, sondern als ein nationaler Aufwand, den die Gesamtheit zu tragen hat. Die Unternehmerbeiträge sind (somit) nur ein finanztechnisches Mittel zur Aufbringung". ²⁾

Neben Steuervergünstigungen und Kindergeldern wurden in beiden Ländern noch weitere Maßnahmen direkt-finanziellen Charakters getroffen. Zu erwähnen sind die recht erheblichen Fahrpreisermäßigungen, die Jugendlichen aus kinderreichen Familien bei der Benutzung der Deutschen Bundesbahn geboten werden. ³⁾ Entsprechende Bestimmungen fehlen in England. Andererseits sind die in der Bundesrepublik (im Rahmen der Sozialversicherung bzw. Sozialgesetzgebung) gewährten Geburtenbeihilfen und Mutterschaftszulagen sehr viel geringer und kommen darüberhinaus nur einem vergleichsweise beschränkteren Personenkreis zugute.

-
- 1) F.J. Würmeling glaubte (in "Familienpolitik um der Gerechtigkeit willen", a.a.O.) aus der Art der Finanzierung gewisse Rückschlüsse auf die jeweilige bevölkerungspolitische Konzeption ziehen zu können. Nicht bestritten werden soll, daß es gegebenenfalls aus wirtschaftspolitischen Erwägungen heraus zweckmäßig sein kann, die Mittel in dieser oder jener Form aufzubringen.
 - 2) Zit.n. Elisabeth Liefmann-Keil, "Lohn- und Familienbeihilfen in Frankreich", a.a.O., S. 29.
 - 3) Vergl. "Drei Jahre Familienpolitik", Sonderdruck aus dem Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, "Deutschland im Wiederaufbau 1956", herausgegeben vom Bundesministerium für Familienfragen, S. 11 - 12.

Auch die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Sozialpolitik zahlreiche Schritte unternommen, die eine Verbesserung der Lage der Familien zur Folge hatten.¹⁾ Es würde zu weit führen, hier auf Einzelheiten einzugehen. Zusammenfassend kann jedoch gesagt werden, daß England - auch unter konservativen Regierungen - auf dem Wege zum Wohlfahrtsstaat weiter fortgeschritten ist als die Bundesrepublik und daß manche der in England getroffenen wohlfahrtspolitischen Maßnahmen (zu erwähnen ist hier besonders der Nationale Gesundheitsdienst) eine weiterreichende Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums bedeuten als dies in der Bundesrepublik der Fall ist. Bezweifelt werden darf allerdings, ob in England dabei quantitativ-bevölkerungspolitische Absichten eine größere Rolle spielten als in der Bundesrepublik.

1) Beispielsweise im Hinblick auf Kindergärten und -horte, Müttererholung, Wohnungsbau, Familienferienaufenthalte.

E. Abschließende Betrachtungen.

Die englischen Geburtenzahlen und -indices lagen seit 1942/43 ¹⁾ fast immer höher als die Vergleichswerte aus den 30er Jahren. Der Geburtentrend und die Erfahrungen, die man in England und andernorts ²⁾ mit mittel- und langfristigen Bevölkerungsprognosen gemacht hat, berechtigen nicht zu der Annahme, die Gesamtbevölkerungszahl Englands werde in Zukunft zwangsläufig oder auch nur wahrscheinlich abnehmen. Die Frage nach dem Erfolg ³⁾ der englischen Maßnahmen dürfte im Hinblick auf ihre quantitativ-bevölkerungspolitischen Auswirkungen nur jedoch sehr schwer zu beantworten sein.

Die Bevölkerungsentwicklung in England entspricht in großen Zügen den optimistischsten Erwartungen mancher Bevölkerungswissenschaftler und -politiker, die sich vor allem in den 30er Jahren von bevölkerungspolitischen Maßnahmen eine solche Änderung des Trends erhofften. Wenn Beveridge und andere seinerzeit forderten, "es müßten Mittel gefunden werden, um die Geburtenrate zu steigern" ⁴⁾, so läßt sich heute feststellen, daß die Regierung Maßnahmen getroffen hat und daß die Geburtenzahlen und -raten gestiegen sind. Angesichts der neueren Entwicklung erscheint auch die quantitativ-bevölkerungspolitische Zielsetzung der Royal Commission (Erhaltung der Gesamtbevölkerungszahl) gegenwärtig als nicht gefährdet. Aus diesen Tatsachen könnte man schließen, daß die englischen Maßnahmen erfolgreich gewesen seien.

Eine ganz andere Frage ist aber, ob die Geburtenzunahme ganz oder teilweise eine Folge der staatlichen Politik gewesen ist. Sie dürfte solange unbeantwortet bleiben, als man nicht

1) Vergl. S. 33 ff..

2) Beispielsweise in den Vereinigten Staaten von Amerika.

3) Ob diese Maßnahmen unter anderen - vornehmlich sozialpolitischen und qualitativ-bevölkerungspolitischen - Gesichtspunkten als Erfolg oder Fortschritt zu werten sind, ist eine andere Frage, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden soll.

4) Vergl. S. 47, Fußnote 2).

die genauen Gründe und Zusammenhänge kennt, die das generative Verhalten bestimmen - mit anderen Worten, solange, als eine zuverlässige Theorie der quantitativen Bevölkerungsentwicklung fehlt. Niemand vermag zu sagen, wie die Bevölkerungsentwicklung in England - auch unter sonst gleichbleibenden Umständen - ohne die entsprechenden staatlichen Interventionen verlaufen wäre.

Alle Argumente, die sich sowohl für als auch gegen den "Erfolg" der Bevölkerungspolitik anführen lassen, können letztlich nicht völlig überzeugen. Beachtlich ist immerhin, daß die Geburtenzunahme in England vor dem Zeitpunkt einsetzte, zu dem die Royal Commission ihre Arbeit aufnahm und die Regierung ihr familien- und sozialpolitisches Programm durchzuführen begann. Hinweisen könnte man dagegen auf andere vergleichbare Länder ¹⁾, deren Regierungen keine Bevölkerungspolitik trieben und in denen ebenfalls eine Geburtenzunahme erfolgte.

Auch die Mitglieder der Royal Commission beschäftigten sich in ihrem Bericht ²⁾ mit den Gründen, auf die die Erhöhung der Geburtenraten seit 1942/43 zurückzuführen ist. Sie kamen zu dem Ergebnis, daß neben psychologischen und anderen Faktoren auch gewisse Maßnahmen der Regierung wie Vollbeschäftigungspolitik, Subventionen und Preisbindungen eine Rolle spielten. Man könnte die damalige Verhaltensweise der englischen Regierung somit als eine "unbeabsichtigte Bevölkerungspolitik" bezeichnen. Die Mitglieder der Royal Commission rechtfertigten denn auch viele ihrer Forderungen zum Teil mit dem Argument, daß Maßnahmen einer zielbewußten Familienpolitik als Ersatz für die auf die Dauer nicht aufrechtzuerhaltenden Maßnahmen der Kriegszeit notwendig seien, um das mittlerweile erreichte Geburtenniveau nicht wieder absinken zu lassen. ³⁾ Im Hin-

1) Auch hier ist auf das Beispiel der U.S.A. hinzuweisen, wo die Geburtenziffern vergleichsweise noch sehr viel stärker anstiegen als in Großbritannien.

2) Vergl. Rep. Royal Com., S. 45 ff..

3) Sinngemäß zit.n. Rep. Royal Com., S. 164.

blick auf die Entwicklung in den Vereinigten Staaten ließe sich argumentieren, daß dort die Faktoren, die zum Geburtenanstieg führten, eben auch ohne staatliche Bevölkerungspolitik wirksam genug waren.

Maßgebende englische Bevölkerungswissenschaftler (D.V. Glass) äußerten sich skeptisch und bezweifelten den Erfolg bevölkerungspolitischer Maßnahmen. D.V. Glass kommt hinsichtlich Frankreichs ¹⁾ zu der Überzeugung, "daß es keineswegs klar sei, ob staatliche Maßnahmen die Geburtenzunahme bewirkt hätten". Einen nicht ganz so ablehnenden Standpunkt vertrat R.R. Kuczynski vor der Royal Commission. ²⁾ Er glaubte zwar, daß Beihilfen in der Größenordnung von 10 sh. oder £ 1.0.0. den Geburtentrend nicht wesentlich beeinflussen könnten. Möglicherweise sei aber mit einer Stabilisierung oder gar einem leichten Ansteigen der Geburtenraten zu rechnen. Auch Glass darf nicht so verstanden werden, als ob er gewisse staatliche Unterstützungsmaßnahmen grundsätzlich ablehnen wollte. D.V. Glass - und auch andere - bezweifelte lediglich, ob family allowances, Steuervergünstigungen etc. einen nachhaltigen Einfluß auf die quantitative Bevölkerungsentwicklung ausüben könnten.

Auch die Royal Commission war nicht unbedingt davon überzeugt, daß die empfohlenen Maßnahmen zu dem gewünschten Erfolg führen würden. Immerhin hielt sie sie für geeignet, die materiellen Lasten der Familien zu verringern. Die Mitglieder der Kommission knüpften daran die Hoffnung auf Geburtenraten, die im Sinne ihrer quantitativ-bevölkerungspolitischen Zielsetzung ausreichend sein würden. Da sich einerseits die Maßnahmen der Regierung nicht wesentlich von den Empfehlungen der Kommission unterscheiden und andererseits die Geburtenzahlen und -raten nicht auf ihren Vorkriegsstand zurückfielen, kann die Politik der englischen Regierung auch im Hinblick auf die

1) Zit.n. D.V. Glass 'Vorwort zu Hope T. Eldridge, "Population Policies...", a.a.O., S. iv.

2) Zit.n. "Papers of the Royal Commission on Population: Oral Evidence, 1944/45" (Arbeitssitzung vom 7.7.1944) S. 17.

quantitative Bevölkerungsentwicklung zumindest nicht als Mißerfolg bezeichnet werden. Auf keinen Fall dürften die familien bzw. sozialpolitischen Maßnahmen der englischen Regierung das natürliche Bevölkerungswachstum gehemmt haben. Wenn man der Ansicht ist - und die meisten Bevölkerungswissenschaftler stehen auf diesem Standpunkt -, daß die relativ niedrigen Geburtenzahlen der nordwesteuropäischen Völker mit einer Folge der wirtschaftlichen Belastungen der Familien seien, so bleibt nicht recht einzusehen, weshalb auch eine - zugegebenermaßen - nur leichte Verringerung dieser Lasten nicht zu einer gewissen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums beitragen sollte.

Ein Beweis, daß die Höhe der Geburtenzahlen und -raten in einer unmittelbaren Relation zu den bevölkerungspolitischen Maßnahmen des Staates steht, läßt sich nicht führen. Ebenso wenig ist sicher, ob die neueren Maßnahmen der englischen Regierung die Bevölkerungsentwicklung des Landes so stark beeinflussen, daß die Gesamtbevölkerungszahl auf die Dauer gleichbleibt.

Literaturverzeichnis

I. Bücher und Broschüren.

- 1) Abrams, Mark, "The Population of Great Britain", London, Allen & Unwin, 1945.
- 2) Bachmann, H., "Angelsächsische Vorbereitungen und Pläne für die Nachkriegswirtschaft", (Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Außenwirtschaft und Marktforschung), "Der Beveridge-Plan und der britische öffentliche Gesundheitsdienst", (S.44 - 54), St. Gallen, 1944.
- 3) Beveridge, Lord William, "Soziale Sicherheit und Vollbeschäftigung", in Kieler Veröffentlichungen, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Heft 1, Hamburg, Hoffmann und Campe, 1946.
- 4) Blacker, C.P., "Birth Control and the State, a Plea and a Forecast", London, Kegan Paul, Trench, Trubner and Co.", 1926.
- 5) Blacker, C.P. and Glass, D.V., "The Future of our Population", London, The Population Investigation Committee, ohne Jahresangabe.
- 6) Bonar, James, "Theories of Population from Raleigh to Arthur Young", London, Allen & Unwin, 1931.
- 7) Borrie, W.D., "Population Trends and Policies", Sidney, Wellington, London, Australasian Publishing Company, 1948.
- 8) Bowen, Ian, "Population", London, James Nisbet & Co., Cambridge, At the University Press, 1954.
- 9) Burgdörfer, F., "Aufbau und Bewegung der Bevölkerung", J.A. Barth, Leipzig, 1935.
- 10) Burgdörfer, F., "Geburtenschwund", Kurt Vowinckel Verlag, Heidelberg-Berlin-Magdeburg, 1942.
- 11) Cannan, Edwin, "A Review of Economic Theory", London, P.S. King and Son, 1929.
- 12) Cannan, Edwin, "Elementary Political Economy", London, Oxford University Press, 3rd ed., 1903.
- 13) Cannan, Edwin, "Wealth", London, P.S. King & Son, 3rd ed., 1930.
- 14) Carr-Saunders, Sir Alexander M., "The Population Problem", Oxford, At the Clarendon Press, 1922.

- 15) Carr-Saunders, Sir Alexander, M., "World Population", Oxford, At the Clarendon Press, 1936.
- 16) Carrier, N.H., and Jefferey, J.R., "External Migration: A Study of the available Statistics", London, General Register Office, 1953.
- 17) Chachuat, Maurice, "Le mouvement du 'Birth Control' dans les Pays Anglo-Saxons", Paris, Marcel Giard, 1934.
- 18) Charles, Enid, "The Effect of Present Trends in Fertility and Mortality upon the Future Population of England and Wales and upon its Age Composition", Royal Economic Society, Memorandum No. 55, Dec. 1935.
- 19) Charles, Enid, "The Menace of Under-Population", (originally issued under the title of "The Twilight of Parenthood"), London, Watts & Co., 1936.
- 20) Clark, Colin, siehe Pigou, A.C.
- 21) Clarke, John, J., "Social Welfare", London, Isaac Pitman & Sons, 1953.
- 22) Cohn, S.S., "Die Theorie des Bevölkerungsoptimums", Marburger Diss., 1934.
- 23) Cox, Harold, "The Population Problem", London, Jonathan Cape, 1922.
- 24) Cox, Peter R., "Demography", Cambridge, At the University Press, 1950.
- 25) Cox, Peter R., "Addendum to Demography" (Developments during 1949 - 1954), Cambridge, At the University Press, 1955.
- 26) Dalton, H., siehe T.E. Gregory.
- 27) Duncan, Otis D., siehe J.J. Spengler.
- 28) Eldridge, Hope T., "Population Policies: A Survey of Recent Developments", Prepared under the Auspices of the Committee on Investigation of Population Policies, Washington D.C., The International Union for the Scientific Study of Population, 1954.
- 29) Flugel, J.C., "Population, Psychology and Peace", London, Watts & Co., 1957.
- 30) Frohneberg, Erich, "Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik des Merkantilismus unter besonderer Berücksichtigung des 17. und 18. Jahrh. und der Länder Deutschland, England, Frankreich und Italien", Frankfurter Diss., 1930.

- 31) Glass, D.V., siehe auch Blacker, C.P.
- 32) Glass, D.V. (ed.) "Introduction to Malthus", London, Watts & Co., 1953.
- 33) Glass, D.V., "Malthus and the Limitation of Population Growth", in Glass D.V., "Introduction to Malthus", a.a.O., S. 27 - 54.
- 34) Glass, D.V., "Population Movements in England and Wales, 1690 - 1860", Oxford, At the Clarendon Press, 1945.
- 35) Glass, D.V. "Population Policies and Movements", Oxford, At the Clarendon Press, 1940.
- 36) Glass, D.V., "The Struggle for Population", Oxford, At the Clarendon Press, 1936.
- 37) Gonnard, René, "Histoire des Doctrines de la Population", Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 1923.
- 38) Gregory, T.E. and Dalton, H. (ed.), "London Essays in Economics. In Honour of Edwin Cannan", London, George Routledge & Sons, 1927.
- 39) Griffith, G.T., "Population Problems of the age of Malthus", Cambridge, At the University Press, 1926.
- 40) Hansen, B. und Mutén, L., "Das Finanz- und Steuersystem Schwedens", in Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., Bd. 3, herausgegeben von W. Gerloff und F. Neumark, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1958, S. 350-364.
- 41) Harrod, R.F., "Britain's Future Population", in Oxford Pamphlets on Home Affairs, No. H 4, London, Oxford, University Press, 1943.
- 42) Hubback, Eva M., "Population, Facts and Policies", London, George Allen & Unwin, 1945.
- 43) Hubback, Eva M., "The Population of Britain", West Drayton, Mddx., Penguin Books, 1947.
- 44) Jefferey, J.R. siehe Carrier, N.H.
- 45) Keynes, J.M., "The Economic Consequences of the Peace", London, Macmillan and Co., 1920.
- 46) Kirk, Dudley, "Europe's Population in the Interwar Years", League of Nations, Princeton University Press, 1946.

- 47) Kuczynski, R.R., "Fertility and Reproduction. Methods of Measuring the Balance of Births and Deaths", New York, Falcon Press, 1932.
- 48) Kuczynski, R.R., "'Living-Space' and Population Problems in Oxford Pamphlets on World Affairs, No. 8, Oxford, At the Clarendon Press, 1939.
- 49) Kuczynski, R.R., "Population Movements", Oxford, At the Clarendon Press, 1936.
- 50) Leybourne-White, Grace and White, Kenneth, "Children for Britain", London, Pilot Press, 1945.
- 51) Mackenroth, Gerhard, "Bevölkerungslehre", Berlin, Göttingen, Heidelberg, Springer Verlag, 1953.
- 52) Malthus, Thomas Robert, "An Essay on the Principle of Population; or a View of its Past and Present Effects on Human Happiness; with an Inquiry into our Prospects Respecting the Future Removal or Mitigation of the Evils which it Occasions", 2nd ed., London, 1803; 5th ed., London 1817.
- 53) McCleary, G.F., "Peopling the British Commonwealth", London, Faber & Faber, 1955.
- 54) McCleary, G.F., "Population, Today's Question", London, George Allen & Unwin, 1938.
- 55) McCleary, G.F., "The Menace of British Depopulation", London, George Allen & Unwin, 1937.
- 56) Meadows, Paul, "Toward a Socialized Population Policy", in J.J. Spengler and Otis D. Duncan, "Population Theory and Policy", a.a.O., S. 443 - 455.
- 57) Mill, John St., "Principles of Political Economy", (Grundsätze der politischen Ökonomie), 7. Auflg., 1871, übersetzt von H. Waentig, 2. Auflg., Jena, Gustav Fischer, 1924.
- 58) Möller, Hans, "Der Beveridge Plan", Karlsruhe, C.F. Müller, 1946.
- 59) Mombert, Paul, "Bevölkerungslehre", Jena, Gustav Fischer, 1929.
- 60) Myrdal, Alva, "Nation and Family", London, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1945.
- 61) Myrdal, Gunnar, "Das Politische Element in der Nationalökonomischen Doktrinbildung", Berlin, Junker und Dönhaupt, 1932.

- 62) Myrdal, Gunnar, "Population: A Problem for Democracy", Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1940.
- 63) National Birth-Rate Commission, "The Declining Birth-Rate, its Causes and Effects", (First Report), 2nd ed., London, Chapman and Hall, 1917.
- 64) National Birth-Rate Commission, "Problems of Population and Parenthood", (Second Report), London, Chapman and Hall, 1920.
- 65) Neumark, Fritz, "Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik für die Konjunkturstabilisierung", Vortrag vor der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wissenschaftlicher Forschungsinstitute, in "Beihefte für Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Konjunkturforschung", Heft 2, Mai 1957, S. 9 - 27.
- 66) Neumark, Fritz, "Neue Ideologien der Wirtschaftspolitik", Wiener Staats- und Rechtswissenschaftliche Studien, Leipzig und Wien, Franz Deuticke, 1936.
- 67) Neumark, F., "Theorie und Praxis der modernen Einkommensbesteuerung", A. Francke Verlag, Bern, 1947.
- 68) Newsholme, A., "The Declining Birth-Rate: Its National and International Significance", London, Cassel & Co., 1911.
- 69) Notestein, Frank W. und andere, "The Future Population of Europe and the Soviet Union", Genf, League of Nations, 1944.
- 70) Oeter, Ferdinand, "Familienpolitik", Stuttgart. Friedrich Vorwerk, 1954.
- 71) Peacock, Alan T., "Malthus in the Twentieth Century" in Glass, D.V., "Introduction to Malthus", a.a.O., S. 54 - 78.
- 72) Pearson, S. Vere, "The Growth and Distribution of Population", London, George Allen & Unwin, 1935.
- 73) Penrose, E.F., "Population Theories and their Application", Food Research Institute, Stanford University, 1934.

- 74) Peterson, William, "Family Subsidies in the Netherlands", in J.J. Spengler and Otis D. Duncan, "Population Theory and Policy", a.a.o., S. 495 - 504.
- 75) Pigou, A.C. and Clark, Colin, "The Economic Position of Great Britain", Royal Economic Society, Memorandum No. 60, June 1936.
- 76) Political and Economic Planning, Broadsheets:
No. 27 (Future British Population) 22.5.1934;
No. 73 (The Coming Fall in Population) 21.4.1936;
No. 134 (Economics of Having Children) 15.11.1938;
No. 162 (Family Allowances) 27.2.1940.
No. 165 (Population Facts and Trends) 9.4.1940;
No. 242 (Retreat from Parenthood) 7.12.1945;
No. 251 (Population - A Challenge and a Choice)
14.6.1946.
Vol. XIV, No. 278 (Family and Nation) 13.2.1948.
Vol. XIV, No. 281 (Population Policy) 30.4.1948.
Vol. XVI, No. 301 (Population and the Press, The Royal Commission Reports) 8.8.1949.
- 77) Political and Economic Planning, "Population Policy in Great Britain", a Report, London, 1948.
- 78) Reddaway, W.B., "The Economics of a Declining Population", London, Allen & Unwin, 1939.
- 79) Robbins, L., "The Optimum Theory of Population" in Gregory T.E. and Dalton, H., "London Essays...", a.a.o., S. 103 - 134.
- 80) Röpke, W., "Die Lehre von der Wirtschaft", Erlench-Zürich, Eugen Rentsch Verlag, 4. Aufl., 1946.
- 81) Ross, Edward A., "Raum für Alle", Deutsch herausgegeben von W. Röpke, Stuttgart, Deutsche Verlagsanstalt, 1929.
- 82) Sanger, M. (ed.), "Proceedings of the World Population Conference, held at the Salle Centrale, Geneva, August 29th to September 3rd, 1927", London, Edward Arnold & Co., 1927.
- 83) Sauvy, A., "Théorie générale de la population", Vol. II, Presses Universitaires de France, Paris, 1954.
- 84) Smith, Kenneth, "The Malthusian Controversy", London, Routledge & Kegan Paul, 1951.
- 85) Spengler, J.J., and Duncan, Otis D., "Population Theory and Policy", Glencoe, Ill., The Free Press, 1956.

- 86) Sutherland, Halliday, "Control of Life", 3rd ed., London, Burns, Oates, 1945; 5th ed., London, Burns, Oates, 1951.
- 87) Thompson, Warren, S., "Population Problems", 3rd ed., New York, London, McGraw Hill Book Company, 1942.
- 88) Titmuss, Richard M., "Poverty and Population", London, Macmillan and Co., 1938.
- 89) Titmuss, R. und K., "Parent's Revolt", London, Secker and Warburg, 1942.
- 90) White, Kenneth, siehe Leybourne-White, Grace.
- 91) Wright, Harold, "Bevölkerung", Deutsche Übersetzung von M. Palyi, Berlin, Julius Springer, 1924.

II. Periodisch erscheinende Veröffentlichungen
(Zeitschriften).

- 1) Ausländische Sozialprobleme, "Der Nationale Gesundheitsdienst in England. Der Bericht des Guillebaud-Ausschusses", in AS, 6. Jahrg., Folge 6, Juni 1956, S. 71 - 75.
- 2) Ausländische Sozialprobleme, "Haushilfe in England", in AS, 4. Jahrg., Folge 7, Juli 1954, S. 77 - 79.
- 3) Ausländische Sozialprobleme, "Vergleich zwischen sozialer Sicherung der Familie in England und Deutschland", in AS, 5. Jahrg., Folge 3, März 1955, S. 25-29.
- 4) Banks, J.A. und O., "The Bradlaugh-Besant Trial and the English Newspapers", in PS, Vol. VIII, No. 1, July 1954, S. 22 - 34.
- 5) Beveridge, Sir William, "Mr. Keynes' Evidence for Overpopulation", in Economica, Vol. IV, No. 10, Feb. 1924, S. 1 - 20.
- 6) Beveridge, Sir William, "Population and Unemployment", in EJ, XXXIII, No. 132, Dec. 1923, S. 447 - 475.
- 7) Bourgeois-Pichat, J., "La Situation Démographique de la Grande Bretagne - Comparaison avec celle de la France", in Population, 3. Jahrg., No. 4 Oct.-Dec. 1948, S. 661 - 682 und 4. Jahrg., No. 1 Jan.-Mars 1949, S. 115 - 136.

- 8) Bowen, Ian, "A Note on the Report of the Economics Committee of the Royal Commission on Population", in Yorkshire Bulletin of Economic and Social Research, Vol. 2, No. 2, July 1950, S. 155 - 170.
- 9) Cannan, Edwin, "The Demand for Labour", in EJ, Vol. XLII, No. 167, Sept. 1932, S. 357 - 370.
- 10) Cartter, Allan M., "Income-Tax Allowances and the Family in Great Britain", in PS, Vol. VI, No. 3, March 1953, S. 218 - 232.
- 11) Ceccaldi, Dominique, "Familienpolitik in Frankreich", in AS, 6. Jahrg., Nr. 12, Dez. 1956, S. 137 - 139.
- 12) Ceccaldi, D. und Blondeau, J., "Evolution comparée des prestations familiales, des salaires et des prix depuis 1946", in Population, 10. Jahrg., 1955, No.4, S. 705 - 711.
- 13) Charles, Enid, "Post-War Demographic Problems in Britain", in ASR, Vol. 11, No. 5, Oct. 1946, S. 578 - 590.
- 14) Clarke, R.D., siehe Redington, F.M.
- 15) Dalton, Hugh, "The Theory of Population", in Economica, Vol. VIII, No. 22, March 1928, S. 28 - 50.
- 16) Davis, Kingsley, "The World Demographic Transition", in AAS, Vol. 237, Jan. 1945, S. 1 - 11.
- 17) Die Mitarbeit (Evangelische Monatshefte zur Gesellschaftspolitik), "Familie im Spiegel der Sozialethik", 7. Jahrg., Juni 1958, S. 285 - 291.
- 18) Doublet, J., "Des lois dans leurs rapports avec la population", in Population, 4. Jahrg., No.1, Jan.-Mars 1949, S. 39 - 56.
- 19) Economist (The), "Allowances for Children", Vol. CXLII, Nos. 5150, 9.5.1942, S. 636 - 637; 5153, 30.5.1942, S. 749; 5156, 20.6.1942, S. 856.
- 20) Elton, G.R., "An early Tudor Poor Law", in Economic History Review, Second Series, Vol. VI, No. 1, Aug. 1953, S. 55 - 67.
- 21) Eugenic Review (The), Vol. XXIX, No. 1, April 1937. S.8.

- 22) Gebauer, S., "Die Familie in der Gesetzgebung der nordischen Staaten", in Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, No. 20, 28. Jan. 1956, S. 164 - 167.
- 23) Gebauer, S., "Familiengerechte Tarifpolitik auf den öffentlichen Verkehrsmitteln", in AS, 4. Jahrg., Folge 11, Nov. 1954, S. 126 - 128.
- 24) Gille, H., "Recent Developments in Swedish Population Policy", in PS, Vol. II, No. 1, June 1948, S. 3 - 70, und Vol. II, No. 2, Sept. 1948, S. 129 - 184.
- 25) Girard, A. und Bastide, H., "Une enquête sur l'efficacité de l'action sociale des caisses d'allocations familiales", in Population, 13. Jahrg., 1958, No. 1, S. 39-54.
- 26) Glass, D.V., "The Population Controversy in Eighteenth Century England", in PS, Vol. VI, No. 1, July 1952, S. 69 - 91.
- 27) Gottlieb, Manuel, "The Theory of Optimum Population in a Closed Economy" in JPE, Vol. LIII, No. 4, Dec. 1945, S. 289 - 316.
- 28) Grebenik, E., "The Quantitative Aspect of the British Population Problem", in The Review of Economic Studies, Vol. X, No. 1, 1942/43, S. 43 - 52.
- 29) Grebenik, E., "Two Reports on Population", in Economica, New Series, Vol. XVII, No. 65, Feb. 1950, S. 91 - 107.
- 30) Hajnal, J., "The Analysis of Birth Statistics in the Light of the recent International Recovery of the Birth-Rate", in PS, Vol. I, No. 2, 1947, S. 137-164.
- 31) Hansen, Alvin H., "Economic Progress and Declining Population Growth", in American Economic Review, Vol. XXIX, No. 1, Part 1, March 1939, S. 1 - 15.
- 32) Harrod, R.F., "Modern Population Trends", in The Manchester School, Vol. X, No. 1, 1939, S. 1-20.
- 33) Harrod, R.F., "The Population Problem : A Rejoinder", in The Manchester School, Vol. XI, No. 1, April 1940, S. 47 - 58.
- 34) Henkelmann, Walter, "Die Französische Familienkasse", in AS, 4. Jahrg., Folge 3, März 1954, S. 32-33.

- 35) Hicks, J.R., "Mr. Keynes' Theory of Employment", in EJ, Vol. XLVI, No. 182, June 1936, S. 238-253.
- 36) Hubback, E.M., "Family Allowances in Relation to Population Problems", in Sociological Review, Vol. XXIX, No. 3, July 1937, S. 272-288.
- 37) Institute of Actuaries, "Report of the Royal Commission on Population. Abstract of Discussion", Journal of the Institute of Actuaries, Vol. LXXVI, Part I, No. 342, S. 38-59.
- 38) Jewkes, J., "The Population Scare", in The Manchester School, Vol. X, No. 1, 1939, S. 101-121.
- 39) Keynes, J.M., "A Reply to Sir William Beveridge", in EJ, Vol. XXXIII, No. 123, Dec. 1923, S. 476-486.
- 40) Leybourne, Grace, "An Estimate of the Future Population of Great Britain", in Sociological Review, Vol. XXVI, No. 2, 1934.
- 41) Liefmann-Keil, Elisabeth, "Lohn- und Familienbeihilfen in Frankreich", in AS, 4. Jahrg., Folge 3, März 1954, S. 28-32.
- 42) Lorimer, Frank, "European Governmental Action Regarding Population", in AAS, Vol. 262, March 1949, S. 56-61.
- 43) Lorimer, Frank, "Issues on Population Policy", in AAS, Vol. 237, Jan. 1945, S. 193-203.
- 44) Notestein, Frank W., "Notes on the Report of the Royal Commission on Population", in Population Index, Vol. 15, No. 4, Oct. 1949, S. 304-311.
- 45) Notestein, Frank W., "Population and Power in Post-War Europe", in Foreign Affairs, Vol. 22, No. 3, April 1944, S. 389-403.
- 46) Peacock, Alan, T., "Theory of Population and Modern Economic Analysis", in PS, Vol. VI, No. 2, Nov. 1952, S. 114 - 122.
- 47) Petersen, William, "John Maynard Keynes' Theories of Population and the Concept of 'Optimum'", in PS, Vol. VIII, No. 3, March 1955, S. 228-246.
- 48) Rappard, W.E., "De l'optimum de population", in Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 63. Jahrg., 1927, Heft 5, S. 679 - 691.

- 49) Redington, F.M. and Clarke, R.D., "The Papers of the Royal Commission on Population", in Journal of the Institute of Actuaries, Vol. LXXVII, Part I, No. 345, 1951, S. 81 - 97.
- 50) Richardson, J.H., "The Family Allowances System", in EJ, Vol. XXXIV, Sept. 1924, S. 371 - 386.
- 51) Robertson, D.H., "A Word for the Devil", in Economica, Vol. III, No. 9, Nov. 1923, S. 203 - 208.
- 52) Röpke, W., "Sozialökonomische Betrachtungen über den abnehmenden Bevölkerungszuwachs", in "Economist" (holländisch) Jahrg. 1930, S. 637 - 655.
- 53) Royal Statistical Society, "A Discussion of the Report of the Royal Commission" in Journal of the Royal Statistical Society, Vol. CXIV, Part I, 1951. S. 38 - 49.
- 54) Spengler, J.J., "Marshall on the Population Question", in PS, Vol. VIII, No. 3, March 1955, S. 264 - 287.
- 55) Smith, Kenneth, "Some Observations on Modern Malthusianism", in PS, Vol. VI, No. 1, July 1952, S. 92 - 105.
- 56) Taeuber, Irene B., "Great Britain. Royal Commission on Population. Papers.", in Population Index, Vol. 17, No. 2, April 1951, S. 91 - 92.
- 57) Watson, Cicely, "Population Policy in France : Family Allowances and other Benefits", in PS, Vol. VII, No. 3, March 1954, S. 263 - 286, und Vol. VIII, No. 1, July 1954, S. 46 - 73.
- 58) Wolf, Erika, "Die neue schwedische allgemeine Krankenversicherung", in AS, 4. Jahrg., Folge 6, Juni 1954, S. 67 - 70.
- 59) Wülker, Gabriele, "Bevölkerungsprobleme Frankreichs in Vergangenheit und Gegenwart", in AS, 4. Jahrg., Folge 3, März 1954, S. 35 - 37.
- 60) Würmeling, F.J., "Familienpolitik um der Gerechtigkeit willen", in Deutsches Pfarrerblatt, Nr. 20, 1958; als Sonderdruck herausg. vom Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen.

Abkürzungen :

AS = Ausländische Sozialprobleme.

AAS = Annals of the American Academy of Political and Social Science.

ASR = American Sociological Review.
EJ = The Economic Journal.
JPE = Journal of Political Economy.
PS = Population Studies.

III. Amtliche Veröffentlichungen

- 1) Beveridge, Sir William, "Social Insurance and Allied Services", Report by Sir William Beveridge, London HMSO 1942, neuaufgelegt 1955.
- 2) Beveridge, Sir William, "Social Insurance and Allied Services, Memoranda from Organisations, Appendix G to Report by Sir William Beveridge", London, HMSO, 1942.
- 3) Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen, "Drei Jahre Familienpolitik", Sonderdruck aus dem Tätigkeitsbericht der Bundesregierung 'Deutschland im Wiederaufbau 1956'.
- 4) Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen, "Tätigkeitsbericht 1958".
- 5) Central Statistical Office, "Annual Abstract of Statistics", No. 94, London HMSO, 1958, No. 95, London, HMSO, 1958.
- 6) General Register Office, "Matters of Life and Death", London, HMSO, 1956, 3rd ed..
- 7) General Register Office, "Registrar General's Statistical Review of England and Wales for the years 1955 and 1956".
- 8) General Register Office, "Registrar General's Statistical Review of England and Wales for the year 1957".
- 9) General Register Office, "Registrar General's Weekly Return", No. 2/1959.
- 10) J. Hajnal and A.M. Henderson, "Memorandum by Mr. J. Hajnal and Professor A.M. Henderson", siehe Papers of the Royal Commission on Population, Vol. V.
- 11) "Hansard", vom 6.11.58 und 31.3.1958.
- 12) Harrod, R.F., "Memoranda by Mr.R.F. Harrod", siehe Papers of the Royal Commission on Population, Vol. V.

- 13) Henderson, A.M., siehe J. Hajnal and A.M. Henderson.
- 14) Royal Commission on Population, "Report of the Royal Commission on Population", London, HMSO, 1949, neu-aufgelegt 1956.
- 15) Papers of the Royal Commission on Population, Vol. I, Report on an Enquiry into Family Limitation and its Influence on Human Fertility during the past Fifty Years. By E. Lewis-Fanning; London HMSO 1949; Vol. II, Reports and Selected Papers of the Statistics Committee, London, HMSO, 1950; Vol. III, Report of the Economics Committee, London, HMSO, 1950, neu-aufgelegt 1954; Vol. IV, Reports of the Biological and Medical Committee, London, HMSO, 1950; Vol. V, Memoranda Presented to the Royal Commission on Population: 1) Hajnal, J. and Henderson A.M., "The Economic Position of the Family", 2) "The Relations between Intelligence and Fertility", (verschiedene Memoranda und Kommentare), 3) Harrod, R.F., "Memoranda by Mr. R.F. Harrod".
- 16) Royal Commission on Population, "Statement by the Royal Commission on Population", London, HMSO, 1945.
- 17) Royal Commission on Population, "Oral Evidence 1944-45", 21 Arbeitssitzungen, Protokolle.
- 18) Royal Commission on Population, "Written Evidence, 1 - 87", Memoranda an die Royal Commission.
- 19) Statistisches Amt des Saarlandes, "Familienzulage-systeme im Saarland, in der Bundesrepublik und in Frankreich", Kurzbericht Nr. V/5, 15. April 1958.
- 20) Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland", 1959.
- 21) The City of Birmingham Information Department", "The City of Birmingham Handbook, 1958".
- 22) United Kingdom, "Family Allowances Act, 1945", London, HMSO, 1945.
- 23) United Kingdom, "Family Allowances and National Insurance Act, 1952, 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz.2.C. 29", London, HMSO, 1952.
- 24) United Kingdom, "Family Allowances and National Insurance Act, 1956, 4 & 5 Eliz.2 CH 50.", London, HMSO, 1956.
- 25) United Nations, "Demographic Yearbook, 1957", Ninth Issue, New York, 1957.
- 26) United Nations, Department of Social Affairs, "Economic Measures in Favour of the Family", New York, 1952.

Lebenslauf

2. April 1932 geboren in Frankfurt am Main
Eltern: Herbert und Berti Lüttgen,
geb. Broger
- 1938 - 1942 Besuch der Volksschule in Frankfurt
am Main
- 1942 - 1952 Besuch der Kaiser Wilhelm Oberschule
(später: Freiherr vom Stein Real-
gymnasium), Frankfurt am Main
- Frühjahr 1952 Abitur Freiherr vom Stein Real-
gymnasium, Frankfurt am Main
- Mai 1952 Beginn des Studiums an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Meine Lehrer während des Studiums waren vor allem die Herren Prof. Dr. K. F. Hagenmüller, Prof. Dr. K. Hax, Prof. Dr. F. Neumann, Prof. Dr. H. Sauermann, Prof. Dr. Schmid, Prof. Dr. O. Veit, Prof. Dr. E. Wehrle
- Februar 1956 Examen als Diplom-Volkswirt an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main
- Juni 1956 - März 1958 Berufliche Tätigkeit in England (London). In dieser Zeit begann ich mit der Vorbereitung meiner Dissertation "Die Haltung der englischen Theorie und Politik in der Frage einer staatlichen Förderung des natürlichen Bevölkerungswachstums - unter besonderer Berücksichtigung der Empfehlungen des Reports der Royal Commission"
- März 1958 Unter Anleitung von Herrn Prof. Dr. Neumark Arbeit an der Dissertation
- Seit 1. Mai 1960 Wissenschaftlicher Assistent am Forschungsinstitut für Handwerkswirtschaft an der Universität Frankfurt am Main unter Leitung von Herrn Prof. Dr. Dr. E. Wehrle

